

Rätten att sätta och utfärda betyg



REGERINGSKANSLIET

**Utbildnings- och
kulturdepartementet**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Västra Aros AB
Västerås 2005

ISBN 91-38-22414-3
ISSN 0284-6012

Till statsrådet Lena Hallengren

Den 13 december 2004 tillsatte statsrådet Lena Hallengren en särskild arbetsgrupp med uppgift att pröva hur en delegering av myndighetsutövning i det offentliga skolväsendet för vuxna kan utformas.

Utgångspunkten har varit att beakta såväl att verksamhetens och myndighetsutövningens kvalitet kan säkerställas som att de övergripande målen i fråga om utbildningens likvärdighet och rättssäkerhet kan tillgodoses. Till myndighetsutövning räknas i detta sammanhang rätten att utfärda betyg och intyg, lärarnas betygssättning och delar av rektorsfunktionen enligt gällande styrdokument.

Arbetsgruppen har valt att tolka uppdraget att även omfatta en prövning av ansvarig tillsynsmyndighets, för närvarande Statens skolverk, möjligheter för tillståndsgivning. Detta på grund av de skrivelser och uppvaktningar som kommit regeringen till del i denna fråga och där konkurrensperspektivet betonas.

I arbetsgruppen har följande personer ingått: Berndt Ericsson, ämnesråd och gruppens ordförande, Utbildnings- och kulturdepartementet, Ingegerd Häller, ämnessakkunnig och gruppens utredare, Utbildnings- och kulturdepartementet, Emma Ahlström, departementssekreterare, Utbildnings- och kulturdepartementet, Per Byström, kansliråd, Utbildnings- och kulturdepartementet, Sofie Hellström-Rückert, departementssekreterare, Finansdepartementet, Sten Ljungdahl, kansliråd, Utbildnings- och kulturdepartementet, Ylva Malm, undervisningsråd, Skolverket och Erik Murray,

departementssekreterare, Näringsdepartementet. Johannes Sjögren, departementssekreterare, Näringsdepartementet har också knutits till gruppen.

Arbetsgruppen får härmed redovisa sitt uppdrag.

Stockholm i september 2005.

Innehåll

Till statsrådet Lena Hallengren.....	3
Sammanfattning.....	9
Författningsförslag.....	15
1 Inledning och bakgrund.....	25
1.1 Bakgrund.....	25
1.2 Myndighetsutövning.....	27
1.3 Uppdraget.....	28
1.4 Definitioner.....	29
2 Problembild och utgångspunkter.....	31
3 Utbildningsmarknad och betyg.....	39
3.1 Betygssatt och icke-betygssatt utbildning.....	39
3.2 Efterfrågan på betygssatt utbildning.....	39
3.2.1 Vuxenutbildningens nuvarande omfattning.....	41
3.2.2 Studerande inom kommunernas vuxenutbildning.....	41
3.2.3 Studerande inom arbetsmarknadspolitiska program.....	43
3.2.4 Kriminalvårdens klientutbildning.....	45
3.2.5 Försäkringskassans köp av arbetslivsinriktad rehabilitering.....	46

3.3	Utbud av betygssatt utbildning.....	46
3.3.1	Utbildningsanordnare med betygsrätt.....	48
3.3.2	Utbildningsanordnare utan betygsrätt	50
3.4	Konkurrens och avtal	53
3.4.1	Konkurrens och betygsrätt.....	53
3.4.2	Oreglerade lösningar för att tillgodose efterfrågan på betyg	55
3.5	Slutsats	56
4	Betyg och rättssäkerhet	59
4.1	Betyg och intyg inom vuxenutbildningen	59
4.1.1	Gällande regelverk.....	59
4.1.2	Skolverkets iakttagelser	62
4.2	Rektors roll och ansvar	63
4.2.1	Gällande regelverk.....	63
4.2.2	Skolverkets iakttagelser	64
4.3	Lärarnas ansvar för undervisning och betygssättning.....	65
4.3.1	Gällande regelverk.....	65
4.3.2	Skolverkets iakttagelser	66
4.4	Slutsatser	66
5	Tillsyn och kvalitetssäkring	69
5.1	Nuvarande ansvarsstruktur.....	69
5.2	Skolverkets tillsyn	70

5.3	Brister i uppföljning och kvalitetskontroll.....	70
5.4	Utbildning och betyg utanför den statliga tillsynen.....	72
5.5	Slutsatser.....	72
6	Delegering och tillståndsgivning.....	75
6.1	Motiv för spridning av betygsrätten	75
6.2	Modellens utformning.....	78
6.3	Betygsrättens innehåll.....	80
6.4	Reglering av lärares och rektors myndighetsutövning	82
6.5	Delegering i samband med kommunal upphandling	83
6.6	Tillståndsgivning av betygsrätt	89
6.7	Utgångspunkter för tillståndsgivning.....	91
6.8	Kommunal upphandling från enskild utbildningsanordnare som fått tillstånd	95
Bilaga	97

Sammanfattning

I denna skrivelse lämnas förslag till utformning av en modell som ger enskilda utbildningsanordnare möjlighet att sätta betyg och utfärda betyg och intyg enligt de regler som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna. Förslag lämnas också till nödvändiga författningsändringar.

Problem med brister i regelverk, likvärdighet och kvalitet

Arbetsgruppen redovisar i kapitel 2 några av de problem som växt fram inom området vuxnas lärande och det offentliga skolväsendet för vuxna. Problemen hänger både samman med att allt fler enskilda utbildningsanordnare engagerats inom kommunernas vuxenutbildning och att inte enbart kommunerna utan även andra offentliga aktörer, främst länsarbetsnämnd, kriminalvård och försäkringskassa, genomför eller låter genomföra utbildning där betyg borde kunna sättas enligt de regler som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna.

Kommunerna och landstingen är, tillsammans med Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) och Liber Hermods AB, de enda aktörerna som har rätt att sätta betyg och att utfärda betyg och intyg. För närvarande finns inget regelverk som reglerar den situation som uppkommit där andra än en kommun eller ett landsting upphandlar utbildning, som motsvarar den som ges inom det offentliga skolväsendet, av en enskild utbildningsanordnare. Detta har resulterat i en framväxt av en oreglerad marknad för betygssatt utbildning.

Det har inte ingått i arbetsgruppens uppdrag att göra en heltäckande beskrivning och analys av problemområdet. Uppdraget har avsett behovet av att undanröja formella hinder för den enskilde och åstadkomma likvärdiga möjligheter att få ett formellt betyg eller intyg oavsett ingång till studier som motsvarar det offentliga skolväsendet för vuxna.

Det finns också behov av att säkerställa utbildningens kvalitet och likvärdighet. Statens skolverk har iakttagit bristande kunskap om betygssättning, kursplaner och nationella mål hos enskilda utbildningsanordnare som anlitas av kommunerna samt brister i kommunernas rutiner för att säkerställa utbildningens kvalitet i samband med upphandling.

Utbildningsmarknad och betyg

För närvarande saknas en överblick över efterfrågan och utbud av betygssatt utbildning, d.v.s. utbildning där betyg sätts enligt de regler som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna. I kapitel 3 gör dock arbetsgruppen ett försök att utifrån tillgänglig statistik och kontakter med berörda myndigheter beskriva nuvarande omfattning.

Kommunerna står för den ojämförligt största volymen av utbildning inom ramen för det offentliga skolväsendet för vuxna. Antalet kursdeltagare var läsåret 2004/05 ca 975 000. För närvarande studerar en femtedel av dessa hos enskilda utbildningsanordnare. Variationen mellan olika kommuner är stor. Var tredje kursdeltagare hos enskild utbildningsanordnare finns i storstadskommunerna.

Hur stor efterfrågan är i samband med länsarbetsnämndernas utbildningar inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program, kriminalvårdens klientutbildningar och försäkringskassans insatser för rehabilitering har inte varit möjligt att fastställa.

Uppskattningsvis följde ca 25 procent av de arbetsmarknadsutbildningar som upphandlades av enskilda

utbildningsanordnare helt eller delvis kursplaner inom det offentliga skolväsendet för vuxna.

Kriminalvårdens s.k. klientutbildning omfattade 750 personer under år 2004, varav merparten studerade enligt kursplaner som återfinns inom det offentliga skolväsendet för vuxna. Ett bekymmer för kriminalvården har varit att många av de utbildningsanordnare man anlitat inte haft rätt att utfärda betyg.

Försäkringskassan saknar statistik över volym och inriktning på den utbildning som upphandlas i samband med rehabiliteringsinsatser. Ibland efterfrågar Försäkringskassan dock kursintyg och betyg vid upphandling av utbildning.

Eftersom kommunerna inte kan erbjuda alla slag av vuxenutbildning men i princip är de enda som har betygsrätt finns det för närvarande ett efterfrågeöverskott på betygssatt utbildning.

Oreglerade avtal och överenskommelser

För att kunna erbjuda och sälja betygssatt utbildning till exempelvis länsarbetsnämnd och kriminalvård, har enskilda utbildningsanordnare etablerat kontakter med en kommun som tillsammans med utbildningsanordnaren konstruerar olika lösningar i form av avtal och överenskommelser. Avtalen gör det möjligt för den enskilde studerande att få betyg efter avslutad kurs. Avtalens innehåll och praktiska utformning varierar från fall till fall och det har inte varit möjligt för arbetsgruppen att göra en fullständig genomgång och beskrivning av dem. Lösningarna är enligt arbetsgruppens bedömning, många gånger inte förenliga med gällande regelverk. Dessa innebär att det i princip enbart är kommuner och landsting som i egenskap av huvudman kan utfärda betyg för den utbildning som man har huvudmannaansvaret för.

De praktiska lösningar som växt fram tillgodoser, enligt arbetsgruppens bedömning, inte på ett tillfredsställande sätt

utbildningens kvalitet och likvärdighet och de studerandes rättssäkerhet.

Betyg och myndighetsutövning

Att sätta betyg och utfärda betyg och intyg skall betraktas som myndighetsutövning. Om detta ansvar skall överlämnas till enskild bör det regleras i lag och här är nu gällande regelverk otydligt. Rektors och lärares ansvar behöver av det skälet klargöras och regleras. Kraven på lärares behörighet och kompetens avser för närvarande lärare anställda av kommun, landsting och gäller också vid utbildning på entreprenad. Arbetsgruppen lämnar författningsförslag i denna fråga och föreslår att betygssättning hos en enskild utbildningsanordnare enbart får göras av, eller tillsammans med en lärare som uppfyller de behörighetskrav som gäller för en tillsvidareanställning inom det offentliga skolväsendet. Detta är en skärpning av kraven jämfört med nuvarande ordning.

Behov av stärkt tillsyn

Arbetsgruppen konstaterar att det finns behov av stärkt tillsyn och behov av att säkerställa likvärdighet och kvalitet oberoende av var i landet utbildningen äger rum och vem som anordnar utbildningen

För närvarande finns kvalitetsbrister i många kommuners upphandling, uppföljning och utvärdering. Dessutom saknas extern tillsyn och kvalitetskontroll av vuxenutbildning som genomförs av enskilda utbildningsanordnare på uppdrag av t.ex. en länsarbetsnämnd.

Både kommunal delegering och statlig tillståndsgivning

Arbetsgruppen har valt att föreslå en modell som både omfattar kommunal delegering och statlig tillståndsgivning. Förslaget innebär att det blir möjligt för utbildningsföretag att utfärda betyg och intyg i syfte att tillgodose behovet av utbildning och betyg som motsvarar den verksamhet som återfinns inom det offentliga skolväsendet för vuxna. På så sätt undanröjs formella hinder i syfte att göra det lättare för den enskilde att stärka sin ställning i arbetslivet och på arbetsmarknaden samt i utbildningssystemet. Förslaget innebär också att upphandling av utbildning där betyg kan sättas och utfärdas alltid följs av ett klart ansvar för betygssättning och för utfärdande av betyg och intyg.

Arbetsgruppen anser att de båda alternativen kan fungera parallellt. Både kommunal delegering och statlig tillståndsgivning behövs för att lösa befintliga problem på lokal, regional och nationell nivå. Både vid delegering och tillståndsgivning skall anordnaren prövas utifrån ett antal kriterier huruvida denne uppfyller de krav som bör ställas för att kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet skall kunna garanteras.

Den kommunala delegeringen kan omfatta två nivåer. Den ena avser enbart myndighetsutövningen lärares betygssättning och den andra även de delar av rektorsuppgifterna som berör bedömning, betygssättning och utfärdande av betyg och intyg samt tillfällig avstängning av deltagare.

Kommunen väljer när den vill använda möjligheten till och även graden av omfattningen av en delegering. Avgörande blir behovet av närhet mellan rektorsfunktion och utbildningsverksamhet samt en bedömning av utbildningsanordnarens möjlighet att garantera verksamhetens kvalitet och likvärdighet. Vid upphandling av större volymer kan det finnas behov av att rektorsfunktionen befinner sig nära utbildningsverksamheten och kommunen kan därmed koncentrera sina resurser på uppföljning och kvalitetssäkring.

Den statliga tillståndsgivningen innebär att ett tidsbegränsat tillstånd skall kunna ges en enskild utbildningsanordnare att sätta betyg och utfärda betyg och intyg avseende en utbildning med en viss inriktning. Tillståndsprövning och beslut bör ligga hos ansvarig tillsynsmyndighet, för närvarande Statens skolverk. Tillståndsgivningen föreslås vara avgiftsfinansierad.

Arbetsgruppen beskriver även ett antal utgångspunkter som bör ligga till grund för tillståndsgivningen.

En utbildningsanordnare med tillstånd kan anlitas av myndigheter, organisationer och företag. Beställning eller upphandling från en enskild fysisk person skall däremot inte kunna göras.

Arbetsgruppen har ingående diskuterat vilka av de myndighetsuppgifter som ingår i lärares och rektors ansvar som skall kunna överlämnas till enskild utbildningsanordnare. Arbetsgruppen har funnit att delegering och tillståndsgivning av betygsrätt bör omfatta betygssättning, prövning, utfärdande av samlat betygsdokument, utfärdande av slutbetyg vid påbyggnadsutbildningar, utfärdande av intyg samt disciplinära åtgärder i samband med kommunal delegering.

Övriga frågor som tillkommer kommunen genom bestämmelser i lagen, exempelvis behörighetsbedömning, mottagande, antagning och urval skall inte kunna överlämnas.

Författningsförslag

I uppdraget till arbetsgruppen ingår att arbetsgruppen skall lämna erforderliga författningsförslag.

I detta avsnitt lämnas förslag på lagändringar och viss förordningsreglering. En omständighet som har påverkat arbetsgruppens möjligheter att ge författningsförslag i vissa avseenden är det pågående arbetet inom Utbildnings- och kulturdepartementet kring en ny skollag och en ny vuxenutbildningslag. Det senare arbetet har nyligen presenterats i departementsskrivelsen *Vuxenutbildningslag – förslag utarbetat inom Utbildnings- och kulturdepartementet* (Ds 2005:33), vilken nu är föremål för remiss.

Arbetsgruppens förslag gäller oavsett om det kommer att bli en ny vuxenutbildningslag eller inte. Det har därför varit svårt för arbetsgruppen att ta fram ett heltäckande författningsförslag.

I det följande presenteras förslag till lagtext avseende arbetsgruppens förslag kring kommuners delegering av myndighetsutövning samt förslag till lagtext och förordningsreglering för arbetsgruppens förslag om tillståndsgivning till enskilda utbildningsanordnare. Däremot har det, med hänsyn till osäkerheten kring vilken lag och vilken terminologi som kommer att gälla i framtiden, inte ansetts meningsfullt att utarbeta ett förslag till förordningsreglering för kommuners delegering av myndighetsutövning. Innebörden i arbetsgruppens förslag framgår emellertid av avsnitt 6.

Lagförslagen presenteras i tre spalter, en spalt med nuvarande lydelse i skollagen (1985:1100), en spalt med föreslagen lydelse i

vuxenutbildningslagen samt en spalt med arbetsgruppens förslag. För skollagen anges den lydelse som gäller för kommunal vuxenutbildning (komvux). Motsvarande bestämmelser finns för vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi).

Arbetsgruppens lagförslag utgår från den föreslagna vuxenutbildningslagen och kursiveringar avser ändringar i förhållande till denna. För att underlätta läsningen har hänvisningar i lagtexten till andra paragrafer försetts med noter med förklarande text. Noterna skall inte ses som en del av lagtexten.

Förordningsförslaget utgår både från gällande skolförfattningar (1985 års skollag och därtill hörande skolformsförordningar) och från förslaget till vuxenutbildningslag. Med hänsyn till förändrad terminologi och för att underlätta läsningen har alternativa skrivningar försetts med klamrar, kursiveringar och understrykningar. Kursivering avser skrivning i förhållande till nu gällande skolförfattningar medan understrykning avser skrivning i förhållande till förslaget till vuxenutbildningslag.

I nedanstående förslag till förordningstext anges Statens skolverk (Skolverket) som myndighet för tillståndsgivning m.m. Det bör dock uppmärksammas att det pågår en utredning som har till syfte att se över den framtida myndighetsstrukturen på vuxenutbildningens område (*En myndighet för vuxnas lärande* dir. 2005:70). Beroende på vad utredaren lämnar för förslag kan det bli aktuellt med en annan myndighet än Skolverket som ansvarig för sådana uppgifter.

Förslag till lagändring beträffande möjligheten att bedriva utbildning på entreprenad samt att delegera viss myndighetsutövning

<i>Nuvarande lydelse enligt skollagen (1985:1100)</i>	<i>Lydelse i förslag till vuxenutbildningslag (Ds 2005:33)</i>	<i>Arbetsgruppens förslag till lydelse</i>
11 kap.	2 kap.	2 kap.
6 § Kommuner och landsting får uppdra åt andra att anordna komvux. Regeringen får meddela föreskrifter om vem som får ges ett sådant uppdrag och om villkor för det.	3 § Huvudmannen får med bibehållet huvudmannaskap uppdra åt någon annan att anordna verksamhet i skolväsendet för vuxna (entreprenad). Regeringen får meddela föreskrifter om vem som får ges ett sådant uppdrag och om villkor för det.	3 § Huvudmannen får med bibehållet huvudmannaskap uppdra åt någon annan att anordna verksamhet i skolväsendet för vuxna (entreprenad). Regeringen får meddela föreskrifter om vem som får ges ett sådant uppdrag och om villkor för det.
	Om huvudmannen uppdrar åt enskild fysisk eller juridisk person att anordna verksamhet på entreprenad, får huvudmannen till denna överlämna endast den myndighetsutövning som hör till lärares uppgift.	Om huvudmannen uppdrar åt enskild fysisk eller juridisk person att anordna verksamhet på entreprenad, får huvudmannen till denna överlämna endast den myndighetsutövning som hör till <i>rektors och lärares uppgifter</i> .

11 kap.		2 kap.		2 kap.
7 § För sådan komvux som anordnas av någon annan än en kommun eller ett landsting gäller inte bestämmelserna i 2 kap. 4–7 §.		4 § För sådan verksamhet som på huvudmannens uppdrag anordnas av en enskild fysisk eller juridisk person gäller inte bestämmelserna i 12–14, 18 och 19 § ¹ . Bestämmelserna om betygssättning i 4 kap. 6 § ² gäller dock även vid entreprenad.		4 § För sådan verksamhet som på huvudmannens uppdrag anordnas av en enskild fysisk eller juridisk person gäller inte bestämmelserna i 12–14, 18 och 19 §. Bestämmelserna om betygssättning i 4 kap. 6 § gäller dock även vid entreprenad.

Förslag till lagändring beträffande tillstånd till enskilda utbildningsanordnare att sätta och utfärda betyg samt utfärda intyg

<i>Nuvarande lydelse enligt skollagen (1985:1100)</i>	<i>Lydelse i förslag till vuxenutbildningslag (Ds 2005:33)</i>	<i>Arbetsgruppens förslag till lydelse</i>
15 kap. 8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge enskilda att	10 kap. 15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge enskilda att	10 kap. 15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge enskilda att

¹ 2 kap. 12–14, 18 och 19 §§ i förslag till vuxenutbildningslag reglerar liksom 2 kap. 4–7 § skollagen (1985:1100) anställningsförhållandena hos huvudmannen.

² 4 kap. 6 § i förslag till vuxenutbildningslag reglerar vem som är behörig att sätta betyg. Av förslaget följer att bara den som har föreskriven lärarutbildning får ensam sätta betyg. En lärare som inte har föreskriven lärarutbildning skall sätta betyg tillsammans med en lärare som har sådan.

<p>anordna prövning och utfärda betyg enligt de bestämmelser som gäller för det offentliga skolväsendet.</p>	<p>anordna prövning samt att utfärda betyg och intyg enligt de bestämmelser som gäller för skolväsendet för vuxna. Ett sådant medgivande kan tidsbegränsas och återkallas.</p>	<p><i>sätta betyg, anordna prövning samt att utfärda betyg och intyg enligt de bestämmelser som gäller för skolväsendet för vuxna. Ett sådant medgivande kan tidsbegränsas och återkallas.</i></p>
--	--	--

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en enskild, som fått ett medgivande enligt första stycket, att lämna sådan information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i uppgifter om betyg och intyg.

Förslag till förordning om enskilda utbildningsanordnares möjlighet att sätta och utfärda betyg samt utfärda intyg i vissa fall

Inledande bestämmelser

1 § Statens skolverk får medge enskilda utbildningsanordnare att sätta betyg, anordna prövning samt att utfärda betyg och intyg enligt de bestämmelser som gäller för [det offentliga] skolväsendet för vuxna. Sådant medgivande får ges enligt de villkor som anges i denna förordning.

2 § Med enskild utbildningsanordnare avses i denna förordning bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller enskild individ som bedriver utbildning.

Tillstånd

3 § Med tillstånd avses i denna förordning medgivande enligt 1 §.

4 § Ett tillstånd till en enskild utbildningsanordnare kan innefatta medgivande att sätta betyg, anordna prövning, utfärda betyg eller intyg. Tillståndet kan också innefatta flera av dessa uppgifter.

Tillståndet skall tidsbegränsas.

5 § Tillstånd enligt 4 § får ges endast till en enskild utbildningsanordnare som anses ha förutsättningar att följa de föreskrifter som anges i 6–15 § §.

Utbildningen

6 § En utbildningsanordnare som har ett tillstånd enligt denna förordning får sälja sådan utbildning som avses i tillståndet till myndigheter, kommuner och organisationer där uppdragsgivaren utser deltagarna i utbildningen. Utbildningen får också säljas till företag för utbildning av dess personal.

Utbildningen får inte säljas direkt till fysiska personer.

Utbildningsanordnaren skall följa de föreskrifter om kursplaner och betygskriterier som gäller för motsvarande utbildning i [det offentliga] skolväsendet för vuxna.

Betyg och intyg

7 § Betygssättning, anordnande av prövning samt utfärdande av betyg och intyg skall ske i enlighet med de författningar som gäller för motsvarande utbildning i [det offentliga] skolväsendet för vuxna.

8 § Betyg får utfärdas i samlat betygsdokument enligt de författningar som gäller för motsvarande utbildning i [det offentliga] skolväsendet för vuxna.

Betyg får utfärdas endast till den som uppfyller de behörighetskrav som gäller enligt de författningar som anges i första stycket.

9 § Slutbetyg får utfärdas endast för en *påbyggnadsutbildning*/utbildning på påbyggnadsnivå som anordnas sammanhållet av en utbildningsanordnare. I övrigt får slutbetyg inte utfärdas.

Slutbetyg enligt första stycket får utfärdas endast till den som uppfyller de behörighetskrav som gäller för motsvarande utbildning i [det offentliga] skolväsendet för vuxna.

Prövning

10 § Prövning får anordnas endast för personer som redan deltar i sådan utbildning hos utbildningsanordnaren som tillståndet avser.

Rektor

11 § Hos en utbildningsanordnare som har tillstånd enligt denna förordning skall det finnas en rektor. Som rektor får bara den verka som genom utbildning och erfarenhet har insikt i pedagogiska frågor.

12 § Rektorn ansvarar för att betygssättning, anordnande av provning samt utfärdande av betyg och intyg sker i enlighet med vad som anges i 7–10 § §.

13 § Rektorn utfärdar betyg, slutbetyg och intyg.

Lärare

14 § Hos en utbildningsanordnare som har tillstånd enligt denna förordning skall det finnas lärare. Lärarna skall ansvara för undervisning och bedömning av måluppfyllelse.

Betyg skall *sättas*/beslutas av den lärare som ansvarar för undervisningen under förutsättning att han eller hon uppfyller de krav som gäller för att en lärare skall få anställas utan tidsbegränsning inom [det offentliga] skolväsendet för vuxna. I andra fall skall betyg *sättas*/beslutas av den lärare som ansvarar för undervisningen tillsammans med en lärare som uppfyller sådana krav för anställning.

Skyldighet att lämna uppgifter om betyg och intyg

15 § En utbildningsanordnare som har ett tillstånd enligt denna förordning skall lämna uppgifter om betyg och intyg till den som begär det.

Ansökningsavgift

16 § Statens skolverk får ta ut en avgift för ansökan om tillstånd. Avgiften skall med hänsyn till kostnader för handläggning av ansökan om tillstånd, tillsyn och eventuellt återkallande av tillstånd vara skälig.

Bemyndiganden

17 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om de övriga villkor som skall gälla för tillstånd enligt denna förordning.

Statens skolverk får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna förordning.

Tillsyn

18 § Statens skolverk skall ha tillsyn över att de utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd enligt denna förordning följer de bestämmelser som gäller för att få tillstånd.

Statens skolverk har för sin tillsyn rätt att inspektera, inhämta upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Återkallande

19 § Statens skolverk får återkalla ett tillstånd om utbildningsanordnaren inte följer de bestämmelser som gäller för tillståndet.

Överklagande

20 § Beslut i fråga om tillstånd och beslut om återkallelse av tillstånd får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1 Inledning och bakgrund

1.1 Bakgrund

En viktig utgångspunkt för samhällets insatser för vuxnas lärande och därmed även den formella offentliga vuxenutbildningen är att den enskildes önskemål i hög grad skall vara styrande (prop. 2000/01:72). Ett av målen för satsningen på kunskapslyftet var att utveckla flexibiliteten och innehållet i vuxenutbildningen t.ex. genom att kommunerna skulle kunna anlita olika utbildningsanordnare. Kommunen som ansvarig huvudman blev allt mera en förmedlare av utbildning och inte enbart en anordnare. Under 2004 genomfördes ca en femtedel av den gymnasiala vuxenutbildningen och drygt en tredjedel av svenskundervisningen för invandrare som entreprenader. Kommunens huvudmannaskap kvarstår vid utbildning på entreprenad. De nya aktörerna har enligt Statens skolverk (Skolverket) på ett påtagligt sätt bidragit till breddning och förnyelse av utbildningen såväl innehållsmässigt som pedagogiskt. Det finns dock spänningar mellan å ena sidan kommunerna, som både är beställare och utförare, och å den andra utbildningsföretagen. Skolverkets dåvarande kvalitetsgranskningsnämnd föreslog i rapporten *Nationella Kvalitetsgranskningar 2000* till regeringen att ett sätt att förtydliga detta ansvarstagande skulle kunna vara att kommunerna även kunde upphandla vissa delar av rektorsfunktionen, med andra ord delegera dessa.

Utbildning på gymnasial nivå för vuxna bedrivs inte enbart inom ramen för det offentliga skolväsendet för vuxna med

kommunerna som huvudmän. De av länsarbetsnämnderna upphandlade arbetsmarknadsutbildningarna kan ibland utgöras av utbildningar som bedrivs enligt de nationella kursplaner som gäller för den gymnasiala vuxenutbildningen. Eftersom kommunen genom sin möjlighet att bedriva uppdragsutbildning kan fungera som en aktör på marknaden och lämna anbud, t.ex. i samband med upphandling av arbetsmarknadsutbildningar, får kommunen, genom sin rätt att utfärda betyg, en konkurrensfördel. Enligt det regelverk som gäller för kommunernas uppdragsutbildning får kommunerna under vissa förutsättningar utfärda betyg i genomförd uppdragsutbildning på samma sätt som gäller inom det offentliga skolväsendet. Detta upplevs av de på marknaden existerande utbildningsföretagen ge upphov till en snedvriden konkurrens.

Utöver kommunerna och landstingen har utbildningsföretaget Liber/Hermods rätt att utfärda betyg enligt bestämmelserna för kommunal vuxenutbildning (Regeringsbeslut 1986 och 1991³). Lernia AB hemställde i en skrivelse⁴ att regeringen skulle ge företaget motsvarande rättigheter mot att detta underställde sig Skolverkets tillsyn m.m. Folkuniversitetet hemställde i en skrivelse⁵ om rätt att bedriva försöksverksamhet med "Folkuniversitetets flexibla vuxengymnasium" under statlig tillsyn och med examinationsrätt. Även Utbildningsföretagens förening har vänt sig till regeringen i en skrivelse⁶ med önskemål om att förutsättningarna för att bevilja betygsrätt utanför kommunala entreprenader utreds.

I departementsskrivelsen *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande* (Ds 2003:23) aviserades en översyn av frågan om certifiering av utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen avseende myndighetsutövning. Certifieringen skulle utgöra grund för delegering av rätten att utfärda betyg och intyg, lärarnas betygssättning och delar av rektorsfunktionen

³ Dnr 1639/91

⁴ Dnr U2002/2168/SV

⁵ Dnr U2004/586/SV

⁶ Dnr U2004/3274/SV

förknippade med betyg utfärdande enligt gällande styrdokument. Det motiv som anges är att eventuella fortsatta studier för den enskilde inte skall förhindras. Ett antal ställningstaganden av principiell betydelse gjordes i skrivelsen. Bl.a. att den nuvarande ordningen där endast ett utbildningsföretag har rätt att utfärda betyg inte kan behållas och att antagningsfrågorna bör kvarstå som ett övergripande kommunalt ansvar.

1.2 Myndighetsutövning

Myndighetsutövning brukar definieras som en ”utövning av befogenhet att för enskilda bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”⁷. Karaktäristiskt för de ärenden som avser myndighetsutövning är att myndigheten använder sig av maktbefogenheter enligt offentligrättsliga normer. Ärendet kan avse ett föreläggande, ett förbud eller något annat betungande beslut. Myndighetsutövning kan också förekomma vid gynnande beslut, t.ex. tillstånd till en verksamhet som inte får bedrivas utan tillstånd, befrielse från värnplikt, beviljande av sociala förmåner samt utlämnande av allmänna handlingar.

Inom skolväsendet brukar t.ex. betygssättning, utfärdande av slutbetyg och andra betygsdokument samt disciplinära åtgärder räknas som myndighetsutövning. Beslut om betyg är ett beslut som ofta har rättsverkan för den enskilde, t.ex. i samband med behörighetsbedömning och urval i samband med ansökan till högskola.

Av 11 kap. 6 § regeringsformen följer att om en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person måste det ske med stöd av lag.

⁷ Prop. 1971:30 s. 330 f, äldre förvaltningslagen (1971:290)

1.3 Uppdraget

Den 13 december 2004 tillsatte ansvarigt statsråd för vuxnas lärande en särskild arbetsgrupp (U 2004: I) med uppdrag att pröva hur en delegering av rätten till myndighetsutövning vid entreprenader inom det offentliga skolväsendet för vuxna kan utformas. Enligt uppdraget är det därvid viktigt att beakta såväl att verksamhetens och myndighetsutövningens kvalitet kan säkerställas som att de övergripande målen i fråga om utbildningens likvärdighet och deltagarnas rättssäkerhet kan tillgodoses. Till myndighetsutövning räknas i detta sammanhang rätten att utfärda betyg och intyg, lärarnas betygssättning samt av detta berörda delar av rektorsfunktionen enligt gällande styrdokument. I bakgrunden till uppdraget beskrivs även de skrivelser som kommit regeringen till del från bl.a. Lernia gällande rätt att utfärda betyg. Detta har föranlett gruppen att även föreslå en modell där en ansvarig tillsynsmyndighet kan bevilja ett utbildningsföretag tillstånd att sätta och utfärda betyg.

För att finna förslag på lösningar har arbetsgruppen tagit del av utredningar, granskningar och statistik inom området. Olika modeller för certifiering och delegering av myndighetsutövning har analyserats, främst SWEDAC: s⁸ certifieringssystem. Intervjuer har genomförts och diskussion med företrädare för vuxenutbildningen i sex kommuner har också genomförts. Ansökningshandlingar för statligt stöd för utbildning av vuxna år 2005 från ett antal kommuner, utvalda i samarbete med Myndigheten för skolutveckling, har studerats. Arbetsgruppens utredare har även varit i kontakt med dåvarande Landstingsförbundet, dåvarande Svenska kommunförbundet, utbildningsföretag och representanter för dessa, Folkbildningsrådet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Nationellt Centrum för flexibelt lärande (CFL), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Kriminalvårdsstyrelsen och

⁸ Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll

Försäkringskassan. Arbetet har skett i samråd med utredningen Entreprenader i gymnasieskolan (Dir. 2004:4).

1.4 Definitioner

Som utgångspunkt för uppdraget och för arbetets innehåll samt arbetsgruppens förslag används följande definitioner:

Delegering

Ett formellt överlåtande av befogenhet, vanligen från högre organ till lägre.

Det offentliga skolväsendet för vuxna

De skolformer inom vuxenutbildningen som regleras i skollagen (1985:1100), dvs. kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi).

Betygsrätt

Rätt att sätta betyg utifrån kursplanemål och betygsriterier samt att utfärda betygsdokument och intyg enligt de bestämmelser som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna.

Samlat betygsdokument

Betyg som satts av en lärare dokumenteras i en betygs katalog. Rektorn ansvarar för betygs katalogen. Ett samlat betygsdokument är i princip ett utdrag ur betygs katalogen och kan utifrån den enskildes önskemål innehålla alla de betyg eller enstaka betyg som han eller hon fått i samband med deltagande i en kurs, efter en validering eller genom en prövning. Ett samlat betygsdokument skall utfärdas av rektorn. Ett samlat betygsdokument som utfärdas hos en huvudman får endast

innehålla de betyg som satts inom den verksamhet som huvudmannen ansvarar för.

Slutbetyg

Ett slutbetyg utfärdas till en person om vissa villkor beträffande betyg i kurser är uppfyllda. Betygen skall kunna härledas från utbildning eller prövning i gymnasieskolan eller i kommunal vuxenutbildning i vilken kommun eller vilket landsting som helst. Ett betyg får i huvudsak inte vara äldre än åtta år för att få ingå i slutbetyg. Slutbetyget skall utfärdas av rektorn.

Enskild utbildningsanordnare

Bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller enskild individ som bedriver utbildning.

Extern utförare

Enskild utbildningsanordnare som en kommun eller ett landsting inom ramen för det offentliga skolväsendet har upphandlat utbildning från.

Uppdragsutbildning

Kommunerna har möjlighet att sälja utbildning som motsvarar utbildning inom det offentliga skolväsendet och får då under vissa förutsättningar utfärda betyg. Uppdragsutbildning regleras i lag om uppdragsutbildning i vissa fall (SFS: 1991:1109) samt i förordningen (SFS 1992:395) om uppdragsutbildning inom det offentliga skolväsendet. Uppdragsutbildning får inte försämma förutsättningar för den reguljära utbildningen och möjligheterna att få en sådan utbildning.

Betygssatt utbildning

Med betygssatt utbildning avses i denna skrivelse en utbildning där betyg sätts enligt de regler som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna.

Behörig eller formellt utbildad lärare

Med behörig eller formellt utbildad lärare avses i denna skrivelse lärare med den utbildning eller den kompetens nu gällande skollag föreskriver som krav för att en lärare skall få anställas utan tidsbegränsning inom det offentliga skolväsendet för vuxna. Se 2 kap 3-5 §§ skollagen (1985:1100).

2 Problembild och utgångspunkter

Verksamheten inom det offentliga skolväsendet för vuxna har under den senaste tioårsperioden utvecklats mot allt större mångfald och flexibilitet. Kommunernas och därmed vuxenutbildningens uppdrag har blivit större och bredare. Ett antal kommuner har engagerat olika utbildningsanordnare för att kunna erbjuda utbildning som i större utsträckning svarar mot individens efterfrågan och behov. Detta gäller både utbildningens innehåll och form. Samtidigt har det vuxit fram en marknad där olika offentliga aktörer t.ex. Försäkringskassan efterfrågar formell utbildning för vuxna. Sammantaget har denna utveckling lett till att det uppstått en rad oklarheter och problem. Det är främst då frågor som rör konkurrens, kvalitet, efterfrågan samt rättvisa för den enskilde.

Kommunens egen utförarorganisation har inte alltid den kompetens som behövs för att tillgodose vuxnas utbildningsbehov. Genom att anlita externa utbildningsanordnare har framför allt utbildningar med yrkesinriktning kunnat genomföras i kommuner där det saknats kompetens och erfarenhet.

Ett system har utvecklats där kommunen upphandlar utbildning samtidigt som den egna utföraren konkurrerar på en marknad och kan lämna anbud på uppdragsutbildning t.ex. i form av arbetsmarknadsutbildningar.

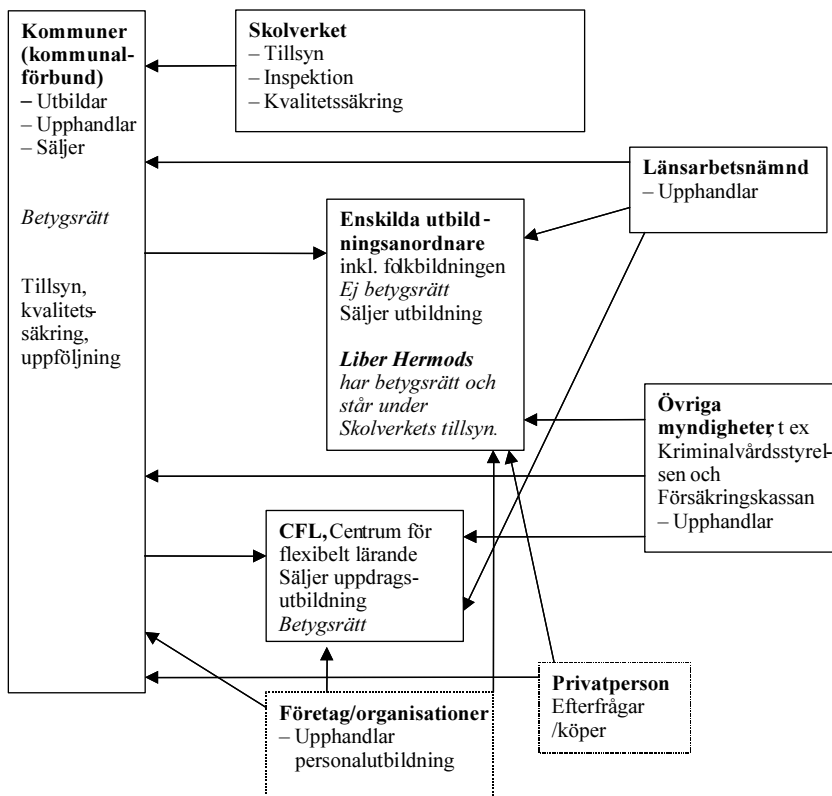
De av länsarbetsnämnderna upphandlade arbetsmarknadsutbildningarna kan bestå av utbildningar som bedrivs i enlighet med de nationella kursplaner som gäller för

den gymnasiala vuxenutbildningen. Därigenom får den kommunala vuxenutbildningen en konkurrensfördel eftersom betyg, som tidigare nämnts, enbart kan utfärdas av en kommun eller ett landsting i egenskap av huvudman för det offentliga skolväsendet för vuxna. Utöver kommuner och landsting, är det endast Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) och Liber Hermods AB som har rätt att utfärda betyg.

En utbildningsmarknad har därmed växt fram där regelverket gynnar vissa aktörer. Skolverkets kvalitetsgranskning våren 2000 av utbildning på entreprenad i kommunal vuxenutbildning visade bl.a. på en bristande systemkunskap hos entreprenörerna i fråga om betygssättning, kunskaper om kursplaner och om nationella mål. Den främsta orsaken till detta konstaterades vara kommunernas bristande rutiner dels för att säkerställa kvalitet i samband med upphandling av utbildning och dels brister i kommunernas systematiska uppföljning och utvärdering.

Det faktum att den enskilde inte har möjlighet att få betyg för en kursplanestyrd utbildning om utbildningen genomförs av enskild anordnare på uppdrag av t.ex. en länsarbetsnämnd leder till en orättvisa som drabbar den enskilde. Samma sak kan gälla utbildningar som upphandlas av Försäkringskassan som ett led i en rehabilitering eller av Kriminalvårdsstyrelsen då det gäller utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt.

Bilden på följande sida illustrerar något av komplexiteten i nuvarande struktur. Fokus ligger på utbildningsanordnare som saknar betygsrätt (se definition under avsnitt 1.4.) Skissen visar att det finns en rad olika aktörer som upphandlar och säljer utbildning som motsvarar verksamheten inom det offentliga skolväsendet för vuxna.



Kommentar till bilden

Pilarna visar efterfrågan på utbildning som motsvarar verksamheten inom det offentliga skolväsendet för vuxna med undantag för pilen mellan Statens skolverk (Skolverket) och kommunerna som anger Skolverkets nationella ansvar för tillsyn och inspektion.

Skolverket

Statlig tillsynsmyndighet som genom utbildningsinspektion granskar kvaliteten i skolväsendet samt utövar tillsyn. Skolverket har även ansvar för att följa upp och utvärdera skolväsendet och ansvarar för officiell statistik inom området.

Kommunerna

Kommunerna är skyldiga att erbjuda grundläggande vuxenutbildning till alla vuxna som saknar kunskaper motsvarande dem som ungdomar får i grundskolan. Kommunerna skall verka för att vuxna deltar i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning samt så långt det är möjligt sträva efter att erbjuda vuxenutbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Kommunerna anordnar även vuxenutbildning för utvecklingsstörda och skall erbjuda detta. Kommunerna har också skyldighet att erbjuda svenskundervisning för invandrare. Kommuner kan även anordna utbildning inom ramen för kommunalförbund. Kommunerna kan med bibehållet huvudmannaskap köpa utbildning från enskilda utbildningsanordnare (entreprenad). Kommunerna kan även sälja s.k. uppdragsutbildning.

Nationellt centrum för flexibelt lärande, CFL

Statlig myndighet vars uppdrag är att komplettera den kommunala vuxenutbildningen genom att erbjuda och genomföra utbildning i form av distansutbildning. CFL skall dessutom stödja utveckling av distansmetoder och erbjuda kompetensutveckling inom området. CFL har betygsrätt. CFL kan även genomföra uppdragsutbildning. (Se under avsnitt 3.3.1.)

Enskilda utbildningsanordnare

Utbildningsföretag som i detta sammanhang kan erbjuda, sälja och genomföra utbildning som följer nationella kursplaner inom det offentliga skolväsendet för vuxna. Som enskild utbildningsanordnare räknas även folkbildningen, dvs. folkhögskolor och studieförbund. Av samtliga enskilda utbildningsanordnare är det, som redan nämnts, endast företaget Liber Hermods AB som har s.k. betygsrätt, dvs. rätt att utfärda betyg inom vuxenutbildningen och som står under Skolverkets tillsyn.

Länsarbetsnämnderna

Upphandlar inom ramen för sina arbetsmarknadspolitiska insatser i vissa fall utbildning som helt eller delvis motsvarar kursplaner inom det offentliga skolväsendet för vuxna.

Övriga myndigheter, t.ex. Kriminalvårdsstyrelsen och Försäkringskassan

Kriminalvården upphandlar s.k. klientutbildning för interner som motsvarar kommunal vuxenutbildning och svenskundervisning för invandrare, och Försäkringskassan upphandlar i vissa fall sådan utbildning inom ramen för sina rehabiliteringsinsatser.

Företag och organisationer

Upphandlar personalutbildning.

Privatpersoner

Den enskilde kan vända sig till sin kommun för att ta del av den vuxenutbildning för vilken kommunen ansvarar. För närvarande har privatpersoner även möjlighet att mot avgift studera hos Liber Hermods AB, det enda företag som har rätt att utfärda betyg.

Bilden illustrerar att de frågor arbetsgruppen haft att hantera befinner sig i gränssnittet mellan vuxenutbildning inom det offentliga skolväsendet dit individen kan söka sig på eget initiativ och utbildning som erbjuds inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program, men även Försäkringskassans rehabilitering och kriminalvårdens klientutbildning. Det finns en rad hinder och problem för en smidigt fungerande struktur. Det har inte varit arbetsgruppens uppdrag att belysa denna helhet eller att finna lösningar inom hela området. För närvarande finns ingen fullständig beskrivning, överblick eller samlad statistik över området. Att det finns en rad problem är dock väl känt. Arbetsgruppen har inte haft möjlighet eller resurser att samla in den omfattande empiri som krävs för att beskriva och analysera hela problembilden utan har valt att utgå från befintlig statistik samt att fokusera på rättvise- och rättssäkerhetsproblemet.

Uppdraget har utgått från behovet av att ge den enskilde individen likvärdiga möjligheter att få ett formellt betyg eller intyg, oavsett ingång och var och hur lärandet äger rum, för studier som motsvarar utbildning inom det offentliga skolväsendet för vuxna. Uppdraget fokuserar på relationen mellan kommun och utbildningsföretag, t.ex. i egenskaper av beställare och säljare samt i konkurrenshänseende, och behovet av att säkerställa kvaliteten hos den utbildning som genomförs av en enskild utbildningsanordnare på uppdrag av en offentlig huvudman. Arbetsgruppen har valt att tolka uppdraget så att det även ger utrymme för ställningstaganden och förslag i fråga om möjligheter att ge enskilda utbildningsanordnare rätt att sätta och utfärda betyg. Även behovet av förbättrad kvalitet i

utbildning samt en likvärdig och rättssäker betygssättning och det faktum att kommunerna inte ensamma kan tillgodose behovet av vuxenutbildning har varit en utgångspunkt.

Ett uppdrag för kommunerna är bl. a. att bidra till att skapa en infrastruktur för vuxnas lärande som kännetecknas av flexibilitet och mångfald för att svara mot individens behov. Det är därvid viktigt att utveckla modeller som säkerställer rättssäkerhet och likvärdighet för den enskilde i ett flexibelt system som kännetecknas av en mängd olika lösningar. Det finns behov av att både anpassa regelverken till rådande situation och att skapa tydliga gränssnitt mellan olika ansvars- och verksamhetsområden. Det bör vara möjligt för den enskilde att få betyg eller intyg då målen nåtts oavsett var och hur utbildningen ägt rum och oavsett syftet med utbildningen. Det är också viktigt att skapa ett effektivt system för att undvika dubbelarbete och risk för dubbelfinansiering.

Ett annat perspektiv som kan läggas på de modeller som finns i dagens system, och som också varit en utgångspunkt för arbetsgruppens förslag, är frågan om konkurrensneutralitet. Förhållandet att enbart kommuner/landsting, Nationellt centrum för flexibelt lärande samt ett enda utbildningsföretag, nämligen Liber/Hermods, kan utfärda betyg i samband med upphandlingar och uppdragsutbildningar väcker ju frågan om konkurrens på en utbildningsmarknad. Denna fråga beskrivs närmare under kapitel 1 och 3.

3 Utbildningsmarknad och betyg

3.1 Betygssatt och icke-betygssatt utbildning

Som framgår av problembeskrivningen i föregående avsnitt har en utbildningsmarknad utvecklats där kommuner och olika myndigheter, framförallt länsarbetsnämnder, försäkringskassa, kriminalvård samt företag och organisationer efterfrågar, genomför eller upphandlar utbildning som följer de nationella kursplanerna för framförallt kommunal vuxenutbildning.

I följande avsnitt beskrivs den efterfrågan och det utbud som finns avseende betygssatt utbildning och hur olika aktörer i praktiken försöker lösa de problem som uppstått i avsaknad av ett tydligt regelverk.

3.2 Efterfrågan på betygssatt utbildning

Under de senaste tio åren har en rad insatser som stödjer vuxnas lärande genomförts från samhällets sida. Ambitionen är att alla skall ha tillgång till utbildning och lärande hela livet. Samhällets och individens utbildningsnivå har blivit en viktig tillväxtfaktor. Utbildning och betyg har blivit allt viktigare för att den enskilde skall kunna behålla sin ställning på eller för att ta sig in på arbetsmarknaden men även för att få behörighet för vidare studier. Det är framförallt yngre personer och personer som står utanför arbetsmarknaden som efterfrågar betyg.

Anledning och motiv för den enskilde att studera kan, liksom ingången till studier, vara olika. De studerandes avsikter med och

motiv för studier kan variera från självförverkligande och socialt umgänge, till försörjning och meritering där den enskilde genom att använda formella meriter kan få tillträde till fortsatt utbildning eller till arbete och försörjning.

Vissa delar, grundläggande vuxenutbildning och svenskundervisning för invandrare, av kommunernas vuxenutbildning är en rättighet för den enskilde och en skyldighet för kommunen. Gymnasial vuxenutbildning, påbyggnadsutbildning och vuxenutbildning för utvecklingsstörda inte är en rättighet för den enskilde. Däremot har kommunen i det senare fallet en skyldighet att informera om och sträva efter att erbjuda sådan utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Kommunen har ett ansvar att söka upp de personer som saknar grundläggande vuxenutbildning och motivera till studier, men i grunden skall individens egna val och behov vara styrande.

En olikhet mellan de som studerar i kommunernas vuxenutbildning, inom arbetsmarknadspolitiska program, klientutbildning eller rehabilitering är graden av frivillighet. Inom exempelvis arbetsförmedlingen ställer man krav på den arbetslöse att delta i arbetsmarknadspolitiska program för att snabbare komma tillbaka till arbetsmarknaden. Detta skapar en annan relation mellan den enskilde och myndigheten än den som finns inom kommunal vuxenutbildning.

De olika aktörerna har också olika uppgifter. Kommunen skall sörja för reguljär vuxenutbildning, arbetsmarknadsmyndigheterna för åtgärder som leder till sysselsättning och försäkringskassan för åtgärder som leder till rehabilitering. Dessa skilda uppgifter med åtföljande mål och regelverk kan bli ett hinder för att kombinera olika utbildningar och nivåer, arbete och lärande, studier och aktiviteter av andra slag samt för att säkerställa att samhällets resurser används effektivt. Det finns också målkonflikter som rör olika principer och regler för studiefinansiering, aktivitetsstöd, sjukförsäkring och arbetslöshetsersättning.

3.2.1 Vuxenutbildningens nuvarande omfattning

Det är idag inte möjligt att rent faktiskt mäta den nuvarande efterfrågan eller behovet av vuxenutbildning. Det är inte heller möjligt att exakt beskriva utbildningsvolymen som följer de gällande nationella kursplanerna utöver den utbildning som bedrivs av kommunen eller landstinget som huvudman. Den statistik som produceras av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Försäkringskassan och Kriminalvårdsstyrelsen har inte en sådan struktur eller uppdelning som gör statistiken möjlig att jämföra. I följande avsnitt görs dock ett försök att resonera kring den nuvarande omfattningen med fokus på i vilken utsträckning annan utbildningsanordnare än kommunen står för genomförandet. Det är dock viktigt att komma ihåg att begreppet ”antalet studerande” har olika definitioner.

3.2.2 Studerande inom kommunernas vuxenutbildning

Kommunerna anordnar och genomför större delen av den kommunala vuxenutbildningen. Läsåret 2003/04 studerade sammanlagt 973 750 kursdeltagare⁹ inom vuxenutbildningen, varav 200 313 studerade hos annan utbildningsanordnare än kommun och landsting som t.ex. studieförbund, folkhögskolor och privata utbildningsföretag. Då de studerande i genomsnitt deltog i 4,4 kurser under detta läsår motsvaras antalet kursdeltagare som studerar hos enskild utbildningsanordnare av cirka 45 500 personer.

Olika omfattning på entreprenad

Variationen mellan kommunerna avseende andelen vuxenutbildning på entreprenad är mycket stor. Var tionde

⁹ Med kursdeltagare avses en person som deltar i en kurs. En person kan vara deltagare i flera kurser och utgör därmed flera kursdeltagare.

kommun har mer än 38 procent av verksamheten, mätt i antalet kursdeltagare, förlagd till annan utbildningsanordnare. I tre fjärdedelar av kommunerna studerade färre än nio procent av kommunens totala antal kursdeltagare hos annan utbildningsanordnare och i hälften av kommunerna studerade färre än en halv procent av kommunens totala antal kursdeltagare hos annan utbildningsanordnare.

En tredjedel av utbildningen på entreprenad genomförs i storstadsregionerna. Storstäder och större städer står för två tredjedelar av upphandlad utbildning. Landsbygdskommuner upphandlar andelsmässigt mer utbildning än förortskommuner och övriga kommuner som t.ex. industri- och glesbygdskommuner.

Både ökning och minskning av antalet studerande hos enskild utbildningsanordnare

Antalet studerande och kursdeltagare har minskat de senaste åren. Sammanlagt har antalet kursdeltagare minskat med 30 procent mellan läsåret 2001/02 och 2003/04. Samtidigt som det totala antalet kursdeltagare har minskat, har antalet som studerar hos annan utbildningsanordnare minskat med 41 procent. Mellan läsåret 2001/02 och 2003/04 minskade den gymnasiala vuxenutbildningen med 32 procent då det gäller kursdeltagare, medan kursdeltagare som studerar på grundläggande nivå minskade med åtta procent. Antalet kursdeltagare i påbyggnadsutbildningar har minskat totalt.

Andelen som studerar hos enskild utbildningsanordnare har förändrats olika inom olika skolformer under de senaste åren. Inom gymnasial vuxenutbildning har andelen minskat, medan den ökat inom påbyggnadsutbildning. Den har även ökat inom grundläggande vuxenutbildning och svenska för invandrare.

Grundläggande vuxenutbildning är en rättighet för den enskilde. Enligt Skolverkets statistik för vårterminen 2004 gick 14 573 kursdeltagare hos annan utbildningsanordnare, vilket var

15 procent av samtliga kursdeltagare på grundläggande nivå. Detta är en ökning sedan 2001/02 då endast nio procent studerade hos annan utbildningsanordnare. Antalet kursdeltagare har minskat med åtta procent under samma tidsperiod. Av de studerande på grundläggande vuxenutbildning är 77 procent födda utomlands. Svenska som andraspråk är den vanligaste kursen mätt i antalet undervisningstimmar (40 procent).

Den senaste statistiken över dem som studerar svenska för invandrare är från läsåret 2002/03. Då var antalet studerande 43 851, en ökning med 15 procent jämfört med läsåret 2000/01. Antalet som studerar svenska för invandrare har alltså ökat mellan läsåret 2000/01 och 2002/03 och flera av dem studerar hos en annan utbildningsanordnare. Läsåret 2002/03 studerade 38 procent hos annan utbildningsanordnare, varav 18 procent hos ett studieförbund.

Statistiken över vuxenutbildning för utvecklingsstörda redovisar inte hur många studerande det finns hos annan utbildningsanordnare. All utbildning inom denna utbildningsform genomförs dock inte i kommunens regi.

3.2.3 Studerande inom arbetsmarknadspolitiska program

Länsarbetsnämnderna efterfrågar och upphandlar i vissa fall betygssatt utbildning inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Uppgifter om omfattningen av länsarbetsnämndernas efterfrågan på betygssatt utbildning som motsvarar utbildning inom det offentliga skolväsendet för vuxna saknas för närvarande.

Inom de arbetsmarknadspolitiska insatserna finns två typer av program som båda syftar att ge den arbetslösa en kompetens för arbetsmarknadens behov. Dels är det arbetsmarknadsutbildningen som syftar till att ge en yrkesutbildning och dels är det den förberedande utbildningen som ryms under programmet förberedande insatser. Den

förberedande utbildningen syftar främst till att förbereda individen för en annan insats.

Sammanlagt lämnade 63 776 personer arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning under år 2004. Av dessa utbildningar anordnades 28 procent av aktörer inom det reguljära utbildningsväsendet.

Omfattningen av arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning

Drygt 18 600 personer lämnade en arbetsmarknadsutbildning under år 2004. Drygt 13 000 av dessa studerade hos en enskild utbildningsanordnare. En grov uppskattning ger vid handen att ca 25 procent av dessa utbildningar helt eller delvis följer kursplaner inom det offentliga skolväsendet för vuxna där betyg kan förekomma. Det är främst yrkesämnena som upphandlas i dessa utbildningar. Exempel på detta är de vårdutbildningar som upphandlas av länsarbetsnämnderna.

Drygt 45 100 personer lämnade en förberedande utbildning år 2004. Ca 32 000 av dessa studerade hos enskild utbildningsanordnare. Man kan anta att även vissa av dessa utbildningar helt eller delvis följer kursplaner inom det offentliga skolväsendet för vuxna och där deltagarna efterfrågar betyg. Omfattningen är dock oklar.

Både inom arbetsmarknadsutbildningen och inom den förberedande utbildningen upphandlas utbildningarna enligt lagen om offentlig upphandling.

Utbildningarnas längd varierar beroende av vilken utbildning som ges. Det kan vara utbildningar som ges under en dag till utbildningar som ges upp till två år. Genomsnittslängden för arbetsmarknadsutbildning är ca sex månader och ca fyra månader för den förberedande utbildningen.

Önskemål om betyg

Enligt flera enskilda utbildningsanordnare ingår i förfrågningsunderlaget från Länsarbetsnämnden ofta önskemål om att deltagarna skall få betyg. Detta är tydligast inom vård/omsorgsutbildningar. Då det gäller förberedande utbildningar med kärnämnen är det ofta ett önskemål att de studerande skall få betyg.

3.2.4 Kriminalvårdens klientutbildning

Kriminalvården har under de senaste åren haft uppdraget att förstärka inslaget av grundläggande, praktisk och teoretisk utbildning så att intagna som har behov av det, kan erbjudas grundskole- och gymnasiekompetens. Kriminalvården delar upp sin klientutbildning i grundläggande vuxenutbildning, svenska för invandrare, gymnasial vuxenutbildning, yrkesinriktad utbildning, universitets- och högskolestudier. Antalet studerande uppskattades under år 2004 till 750 personer.

Grundläggande vuxenutbildning och svenska för invandrare dominerar klientutbildningen

År 2001 genomförde kriminalvården en kartläggning och problembeskrivning av klientutbildningen. Det framkom då att 57 procent studerade på grundläggande nivå inklusive svenska för invandrare och 20 procent på gymnasial nivå. Vid denna tidpunkt anlätades ett stort antal olika utbildningsanordnare. Detta uppfattades som problematiskt främst av det skälet att många klienter regelbundet flyttas mellan olika anstalter och att undervisningens innehåll och utformning varierade mellan olika utbildningsanordnare. De olika utbildningsanordnarna samverkade endast i undantagsfall.

3.2.5 Försäkringskassans köp av arbetslivsinriktad rehabilitering

Försäkringskassan saknar statistik som ger överblick över volymer och inriktning på den utbildning man upphandlar i samband med rehabiliteringsinsatser. Utbildningarna avser anställda personer och egenföretagare som på grund av ohälsa måste byta arbetsuppgifter och därför behöver ny eller förbättrad kompetens. Enligt stickprov bland aktuella ramavtal förekommer upphandling av nationella kurser inom ramen för det offentliga skolväsendet för vuxna. Utbildningarna avser både förberedande utbildning av nivåhöjande karaktär och yrkesutbildningar som skall komplettera den kompetens som den enskilde redan har. Enligt förfrågningsunderlag framgår att den enskilde *”efter genomgången utbildning ska erhålla kursintyg alternativt betyg”*.

Utbildningarna upphandlas hos både kommuner och enskilda utbildningsanordnare. Den faktiska volymen har inte kunnat bedömas.

3.3 Utbud av betygssatt utbildning

I och med satsningarna under perioden med kunskapslyftet (1997/98–2001/02) kompletterades den kommunala vuxenutbildningen som genomfördes av den egna utförarorganisationen med upphandlad utbildning som genomfördes av andra utbildningsanordnare. Traditionella genomförare av vuxenutbildning som kommunens egen organisation och folkhögskolor fick konkurrens från andra aktörer. En utbildningsmarknad med olika utbildningsanordnare skapades. Våren 2004 genomförde enskilda utbildningsanordnare på entreprenad 20 procent av kommunernas vuxenutbildning mätt i antalet heltidsplatser. Hösten 1997 var motsvarande andel 14 procent.

Tabell över hur andel heltidsplatser inom kommunal vuxenutbildning fördelas på olika utbildningsanordnare mellan hösten 1997 och våren 2004.

Utbildningsanordnare	Hösten 1997	Våren 1998	Våren 2000	Våren 2002	Våren 2004
Kommun	78,4	73,6	73,3	72,5	79,1
Landsting	7,9	7,3	1,3	0,7	0,4
Folkhögskola	1,3	1,2	1,3	1,2	0,4
Studieförbund	3,1	4,0	4,2	4,4	5,1
Övriga enskilda utbildningsanordnare	9,3	13,8	19,9	21,2	14,9

Källa: Skolverket

I det följande beskrivs de aktörer som tillhandahåller och genomför kommunal vuxenutbildning. Beskrivningen delas in i utbildningsanordnare med rätt att utfärda betyg och utbildningsanordnare utan rätt att utfärda betyg. För närvarande har, som beskrivits tidigare, kommunernas och landstingens kommunala vuxenutbildning, CFL och Liber/Hermods AB befogenhet att sätta och utfärda betyg. Uppgifter på vilka utbildningsföretag kommunerna tecknat ramavtal med och som anlitas som entreprenörer är inte tillgängliga. Motsvarande uppgifter finns inte heller då det gäller sådan utbildning som upphandlas av länsarbetsnämnder, kriminalvården, försäkringskassan eller annan statlig myndighet. Det finns inte heller uppgift över i vilken utsträckning efterfrågan avser betygssatt utbildning.

3.3.1 Utbildningsanordnare med betygsrätt

Kommunernas uppdragsutbildning

Kommuner anordnar själva den ojämförligt största volymen av vuxenutbildning. Detta sker framförallt inom ramen för det offentliga skolväsendet.

Kommunerna har även möjlighet att utanför det offentliga skolväsendet anordna uppdragsutbildning¹⁰. Med uppdragsutbildning avses att kommunerna mot särskild ersättning från annan än en enskild person anordnar utbildning för personer som uppdragsgivaren utser. Villkoret är att det handlar om utbildning som i fråga om art och innehåll motsvarar den verksamhet kommunen får bedriva inom det offentliga skolväsendet. De personer som deltar i uppdragsutbildningen får ges betyg enligt de bestämmelser som gäller för den kommunala vuxenutbildningen om

1. uppdragsutbildningen följer en kursplan som har fastställts enligt bestämmelserna för kommunal vuxenutbildning,
2. lärarna har en kompetens som motsvarar vad som gäller för lärare inom jämförbar utbildning inom kommunal vuxenutbildning samt aktuell erfarenhet av sådan utbildning, och
3. deltagarna uppfyller de behörighetsvillkor som gäller för intagning till motsvarande kurs i den kommunala vuxenutbildningen.

Sammanställning eller information som ger överblick över omfattningen av kommunernas uppdragsutbildning finns inte. En bedömning är att uppdragsutbildningen är marginell jämfört med kommunernas egen utbildning och huvudsakligen förekommer i ett begränsat antal kommuner.

¹⁰ Se lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall och förordningen (1992:395) om uppdragsutbildning inom det offentliga skolväsendet

Nationellt centrum för flexibelt lärande, CFL

Nationellt centrum för flexibelt lärande, CFL, skall förutom att stödja utveckling av distansmetoder och erbjuda kompetensutveckling inom det området komplettera kommunernas vuxenutbildning i första hand på gymnasial nivå i form av distansutbildning.¹¹ Myndighetens verksamhetsinriktning håller dock på att förändras från en tidigare tyngdpunkt på utbildning till en tyngdpunkt på utveckling.

CFL kan dessutom genomföra uppdragsutbildning som i fråga om art och nivå har anknytning till CFL: s reguljära verksamhet. Vid uppdragsutbildning får betyg ges om utbildningens innehåll, lärarnas kompetens och deltagarnas behörighet överensstämmer med motsvarande villkor för reguljär vuxenutbildning. Samma villkor gäller således som vid uppdragsutbildning inom kommunal vuxenutbildning.

Detta innebär att myndigheter, organisationer och företag kan upphandla utbildning från CFL. Om upphandlingen sker inom ramen för arbetsmarknadsutbildning, klientutbildning inom kriminalvården, försäkringskassans upphandling vid rehabiliteringsinsatser eller om upphandlingen har gjorts av en organisation och de ovan beskrivna villkoren uppfylls kan CFL alltså utfärda betyg.

Lsåret 2003/04 deltog, enligt Skolverkets statistik, 10 657 kursdeltagare i CFL: s utbildningar. Hur stor andel av dessa som kan hänföras till uppdragsutbildning framgår inte av statistiken. Enligt CFL: s årsredovisning för 2003 utgör uppdragsutbildningen 38 procent av den totala utbildningsvolymen mätt i antalet kursdeltagare.

¹¹ Förordning (2001:1201) med instruktion för Nationellt centrum för flexibelt lärande

Liber Hermods AB

Liber Hermods AB ingår i Liberkoncernen som är en av Nordens största förlagskoncerner. Liberkoncernen ingår i sin tur i den internationellt verksamma förlagskoncernen Wolters Kluwer med huvudkontor i Amsterdam. Liber Hermods AB erbjuder utbildning och distansutbildning på gymnasie- och högskolenivå och vänder sig till näringsliv, kommuner, arbetsförmedlingar och olika organisationer samt enskilda. Liber Hermods AB har kontor i Stockholm, Malmö, Göteborg och Linköping.

Företaget har sedan mitten av 1950-talet möjlighet att utfärda betyg i kraft av ett flera gånger förnyat regeringsbeslut. Enligt det senaste regeringsbeslutet år 1991 (Dnr 1639/91) skall företaget, i fråga om utbildning som motsvarar grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, stå under Statens skolverks tillsyn och följa gällande kursplaner. Dessutom får företaget anordna provning.

För närvarande är ett flertal kommuner kunder hos företaget, samt ett antal länsarbetsnämnder. Företaget tar även emot s.k. privatister, dvs. erbjuder enskilda personer utbildning mot avgift och erbjuder provningstillfällen.

3.3.2 Utbildningsanordnare utan betygsrätt

Folkbildningen

Läsåret 2003/04 anordnade folkhögskolor och studieförbund drygt fem procent av den kommunala utbildningen för vuxna mätt i antalet heltidsplatser.

Folkhögskolorna utfärdar intyg över kunskaper motsvarande godkänt för kärnämnen i gymnasial vuxenutbildning. Någon särskild aktör med uppdrag att utöva tillsyn eller kontroll över likvärdighet i bedömning eller överensstämmelse med gymnasieskolan finns ej. Folkbildningsrådet samlar in årlig

statistik, rekommenderar medelvärde och anordnar rådslag kring frågan. Systemet baseras dock i första hand på folkhögskolornas egenkontroll.

Utvecklingen inom utbildningsområdet under den senaste tioårsperioden har inneburit att folkbildningens villkor förändrats, vilket exempelvis lyfts fram i utredningen Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor (SOU 2004:30). Bland annat har kommunernas upphandling av vuxenutbildning skapat utrymme för nya anordnare. Studieförbund och folkhögskolor har i viss utsträckning börjat verka på en kommersiell utbildningsmarknad. Från att ha varit en tydligt urskiljbar studie- och bildningsväg med egna särdrag börjar folkbildningen alltmer framstå som ett alternativ bland flera andra.

Det finns för närvarande sammanlagt 148 folkhögskolor. Den del av verksamheten som följer kursplanerna för det offentliga skolväsendet för vuxna är mycket liten. Ett tiotal folkhögskolor säljer utbildning till kommunerna.

Vad gäller studieförbunden har Folkuniversitetet i särskild skrivelse till regeringen begärt att få betygsrätten prövad. Representanter från studieförbunden lyfter fram privatpersoners önskan att få betyg och anser att det är rimligt att enskilda som betalar för att läsa kurser också skall kunna få betyg.

Andra enskilda utbildningsanordnare

En rad utbildningsföretag arbetar med kompetensutveckling för personer i arbetslivet eller utbildning upphandlad av företag, kommuner, landsting, statliga myndigheter och organisationer. En del av dem är medlemmar i Utbildningsföretagens förening, som har 42 företag anslutna. Flertalet företag är förhållandevis små. Lernia och Mercuri International är de två största med totalt ungefär en femtedel av branschens omsättning. Det finns, som tidigare framkommit, ingen överblick över hur många utbildningsföretag som säljer utbildning till kommuner eller

andra offentliga aktörer, eller bedömning av hur stora de sammantagna volymerna är.

Utbildningsföretagen är huvudsakligen svenskägda. Några undantag finns såsom Learning Tree och SIFU AB som nyligen köpts av danska ägare. Av de svenskägda företagen finns några på börsen. Svenska staten äger helt det största företaget Lernia och indirekt genom universitetsstiftelser även Företagsuniversitet och MiL Institute. Stiftelser och föreningar äger företag som exempelvis STF Ingenjörutbildning och Företagsekonomiska institutet.

Flertalet företag ägs av sina ledande medarbetare eller grundare. Det gäller företag som Yrkesakademin, SIPU, NTI och Jönsson & Lepp. Den stora mängd mindre företag som delvis arbetar direkt mot marknaden genom uppdrag och delvis som underleverantörer åt de större företagen är nästan undantagsvis ägda av sina ledande konsulter. Dessutom finns ett antal utbildningsenheter som är ägda av sin bransch.

Oavsett ägarformen drivs nästan alla utbildningsföretag som aktiebolag. Detta gäller även de som ägs av föreningar och stiftelser. Bolagen har oftast huvudkontor i Stockholm med regional representation för de största.

Under 1990-talet öppnades en ny marknad för utbildningsföretagen när arbetsmarknadsutbildningen konkurrensutsattes, ett antal kommuner började upphandla utbildning inom ramen för det offentliga skolväsendet för vuxna och olika trygghetsråd köpte utbildningstjänster för uppsagd personal. Samtidigt som utbildningarna för de anställda kortats i längd med stora krav på effektiv inlärning, så har det således kommit nya längre utbildningsuppdrag som syftar till en ny start för deltagarna. Det är inom det senare området som flera utbildningsföretag har väckt frågan om möjligheten att sätta och utfärda betyg. Vissa större företag har en verksamhet som omfattar fristående gymnasieskolor och anser sig därmed ha förutsättningar att sätta betyg.

De senaste åren har kännetecknats av en kraftig nedgång för utbildningsföretagen med upprepade förluster och stora

personalnedskärningar. Några företag har försvunnit från marknaden. Hårdast drabbade har de företag varit som arbetat med utbildning i data eller teknik. De större företagen har minskat personalstyrkan med i genomsnitt en tredjedel. År 2004 och 2005 har, enligt Utbildningsföretagens förening, inneburit en konsolidering och mindre återhämtning inom utbildningsbranschen. Detta gäller dock inte teknikutbildningarna.

3.4 Konkurrens och avtal

3.4.1 Konkurrens och betygsrätt

Konkurrens mellan en kommun och en enskild utbildningsanordnare kan i huvudsak uppkomma i två olika situationer:

- I de fall kommuner har valt att införa en s.k. “beställarutförar”-organisation i vuxenutbildningen, dvs. en organisation beställer och upphandlar utbildning och en annan lämnar anbud och får eventuellt uppdrag att genomföra utbildningen. I många fall deltar den genomförande organisationen i upphandlingen på samma villkor som andra utbildningsanordnare.
- När kommunen inom ramen för sin uppdragsutbildning lämnar anbud i samband med de upphandlingar som görs av exempelvis länsarbetsnämnder och där utbildningen följer de nationella kursplanerna.

I båda fallen är det enbart kommunen som har möjlighet att utfärda betyg.

Utbildningsföretagens förening, Lernia och Folkuniversitetet har inkommit med skrivelser till regeringen och protesterat mot det man uppfattar som en “snedvriden konkurrens”.

Utbildningsföretagens förening påpekar att företagen vid uppdrag från länsarbetsnämnd, andra myndigheter och företag är tvungna att träffa överenskommelse och betala avgifter till någon kommun för att betyg ska kunna utfärdas.

Lernia framhåller i sin skrivelse också att nuvarande situation innebär dålig resursanvändning både för den enskilde och för samhället då en studerande tvingas gå om vissa kurser enbart för att få ett formellt betyg eller genomgå prövning för att få betyg. Lernia påpekar också att utbildningen fördyras om leverantören av en utbildning måste betala för ett samarbete med en kommun eller med annan med betygsrätt.

Lernia påpekar vidare i sin skrivelse att det för närvarande inte råder konkurrens på lika villkor eftersom kommuner, landsting och CFL har ett "lagstadgat monopol" att utfärda betyg i sin reguljära verksamhet och dessutom äger rätt att utfärda betyg när de tillhandahåller uppdragsutbildning. Framförallt är det länsarbetsnämnderna som efterfrågar betyg vid upphandling av viss arbetsmarknadsutbildning, främst avseende vård- och el-tekniska utbildningar. Lernia hänvisar också till Konkurrensrådets betänkande *"Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor"*¹², där Konkurrensrådet konstaterar att "där den monopolskyddade delen av verksamheten också består i en myndighetsutövning som direkt eller indirekt berör förhållandena på den konkurrensutsatta marknaden uppkommer särskilda konkurrensproblem." Det är Konkurrensrådets uppfattning att lagstiftaren bör tillse att offentliga aktörer inte kan kombinera verksamheter på ett sådant sätt att myndighetsrollen kan utnyttjas för att tillskansa den offentlige aktören fördelar även på den konkurrensutsatta marknaden. Som beskrivits ovan upphandlar Kriminalvården utbildning vid de flesta av sina anstalter. Ett bekymmer för kriminalvården har varit att många av utbildningsanordnarna inte har rätt att utfärda betyg. Enligt kriminalvården har detta lösts genom att klienterna får ansöka om prövning hos kommunen där anstalten är belägen,

¹² SOU 2000:11

för att på så sätt få betyg i de kurser de deltagit i. Erfarenheten visar att provningar sällan förekommer. Därför utfärdas inte så många betyg. Det finns dessutom alltid risk att klienten förflyttas till annan anstalt på ett sätt som stör utbildningen och provningen. (Kriminalvården, 2001). Enligt kriminalvårdens upphandlare har även de utbildningsföretag som anlitas haft svårt att uppfylla sina åtaganden vad gäller tillgången på lärare med pedagogisk utbildning.

Motsvarande problematik som för arbetsmarknadsutbildning och Kriminalvårdens klientutbildning, vad gäller möjligheten att erhålla betyg för genomgången utbildning, finns även inom Försäkringskassans rehabilitering.

3.4.2 Oreglerade lösningar för att tillgodose efterfrågan på betyg

Det finns således en utbildningsmarknad där efterfrågan på betygssatt utbildning som följer regelverket för det offentliga skolväsendet för vuxna är större än tillgänglig verksamhet. För att tillgodose efterfrågeöverskottet på utbildning där betyg sätts enligt de regler som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna, har det alltså under de senaste åren växt fram ett antal lösningar som ligger utanför gällande regelverk.

Flera utbildningsföretag bekräftar att i de fall utbildning upphandlas av någon annan än kommunen, t.ex. länsarbetsnämnd eller försäkringskassa, har företaget avtalat med kommunen kring den del av rektorsfunktionen som avser betygsutfärdande. Avtalen kan till formen vara både skriftliga avtal och muntliga överenskommelser. Det är inte enbart kommuner som har avtal med företagen som åtar sig att utfärda betyg. Det kan vara den enda relation utbildningsföretagen har med kommunen eller med en enskild rektor och som inte bygger på något befintligt avtal avseende andra frågor. Representanter för företagen menar att företagen blir beroende av att

upprätthålla mycket goda personliga relationer med kommuner och välkomnar ett oberoende och formellt system.

Samtal med representanter från olika kommuner bekräftar att man med hjälp av avtal eller överenskommelser med enskilda utbildningsanordnare ger dessa möjligheter att erbjuda och genomföra utbildning där betyg utfärdas. Avtalen innebär att kommunen i sådana modeller enbart står för utfärdandet av betygsdokumenten. Det förekommer också att kommunerna genom avtal eller överenskommelser genomför prövningar med syfte att den enskilde skall kunna få betyg.

3.5 Slutsats

Eftersom kommunerna inte kan erbjuda och genomföra hela den efterfrågade volymen av vuxenutbildning men tillsammans med CFL och Liber Hermods AB är de enda aktörerna som kan sätta och utfärda betyg finns för närvarande ett efterfrågeöverskott på betygssatt utbildning. Detta blir tydligt i samband med de upphandlingar som görs av Länsarbetsnämnd och Försäkringskassa och där betyg efterfrågas antingen i förfrågningsunderlaget eller av den enskilde deltagaren och där kommunen antingen blir en konkurrent eller en samarbetspartner. I praktiken har olika lösningar tillskapats för att tillgodose det uppkomna behovet. Det förekommer att kommunen genom avtal eller överenskommelser med utbildningsföretagen eller med länsarbetsnämnden ger företagen möjligheter att erbjuda och genomföra betygssatt utbildning t.ex. i samband med arbetsmarknadsutbildningar.

En subkultur har således uppstått som med olika lösningar försöker tillgodose efterfrågan på betygssatt vuxenutbildning. Dessa lösningar avviker i olika hög grad från nu gällande regelverk vilket bl. a. medför brister i den enskildes rättssäkerhet, i verksamhetens kvalitet och i likvärdighet. Ur individens perspektiv och utifrån ett rättviseperspektiv är det naturligtvis rimligt att få betyg när man nått målen för en

utbildning som återfinns inom det offentliga utbildningsväsendet oavsett i vilken regi utbildningen genomförts. Nuvarande situation där i vissa sammanhang förutsättningen för att få betyg är olika slags avtal och överenskommelser mellan utbildningsföretag och kommuner är dock ohållbar och måste regleras utan att för den skull skapa hinder och återvändsgränder för den enskilde.

Arbetsgruppen finner att det bör vara möjligt för enskilda utbildningsanordnare att i enlighet med gällande regelverk och under tillsyn av myndighet utfärda betyg i syfte att underlätta för den enskilde att stärka sin ställning på arbetsmarknaden eller för att söka sig vidare i utbildningssystemet. Detta förutsätter dock att utbildningsanordnaren har tillgång till lärare med kunskap och kompetens i bedömning och betygssättning. Arbetsgruppen återkommer till aktuellt regelverk avseende betygssättning och vilka förutsättningar som krävs för att tillgodose behovet av en likvärdig och rättssäker hantering i nästkommande kapitel.

4 Betyg och rättssäkerhet

4.1 Betyg och intyg inom vuxenutbildningen

4.1.1 Gällande regelverk¹³

Betyg och myndighetsutövning

Betygssättning och utfärdande av slutbetyg och andra betygsdokument brukar räknas som myndighetsutövning¹⁴. Även utfärdande av sådana intyg som ingår i bestämmelserna om kommunal vuxenutbildning bör kunna räknas som myndighetsutövning.

Betygssättning

Betyg skall sättas av läraren efter en avslutad kurs. Betyg sätts dock inte i individuella kurser eller i orienteringskurser inom kommunal vuxenutbildning. Betyg sätts inte heller i kurser som motsvarar träningskolan inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda.

Betyg skall också sättas då en person genomgått en prövning. Den som vill ha betyg på en kurs skall ha möjlighet att genomgå

¹³ Bestämmelserna om betyg och intyg finns i 4 kap. förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning, 4 kap. förordningen (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda och 14–18 § § förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare.

¹⁴ Se definition i avsnitt 1.

prövning i kursen. Prövning får göras endast i en kommun eller ett landsting som anordnar den aktuella kursen. En prövning innebär en bedömning av en persons kunskaper gentemot mål i kursplaner samt betygskriterier. Det är en kontrollerande process och genomförs vanligtvis samlat vid ett fåtal tillfällen, beroende på inom vilket ämnesområde prövningen genomförs. Prövning kan göras i kommunal vuxenutbildning och i svenskundervisning för invandrare i sådana kurser där betyg normalt sätts eller i gymnasieskolan. Personen behöver inte vara antagen till kursen i fråga.

Utfärdande av betyg och intyg

Ett betyg kan ingå i och utfärdas genom ett samlat betygsdokument. I kommunal vuxenutbildning kan ett betyg även ingå i och utfärdas genom ett slutbetyg. Betygsdokument¹⁵ utfärdas av rektorn. Betygen skall antecknas i en betygs katalog, som utgör den officiella dokumentationen över de betyg som har satts. Rektorn ansvarar för betygs katalogen.

I kommunal vuxenutbildning kan ett intyg utfärdas till den som har genomgått en individuell kurs eller orienteringskurs (där betyg inte skall sättas) eller till den som vill få sina kunskaper och färdigheter dokumenterade på annat sätt än genom betyg. Ett sådant intyg skall utfärdas av rektorn.

I vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) kan ett intyg att eleven har deltagit i kursen utfärdas dels i den del av särvox som motsvarar träningsskolan (där betyg inte skall sättas), dels då en elev i övriga delar av särvox inte har uppnått betyget Godkänd. Uppgift om ett sådant intyg skall antecknas i betygs katalogen. Som angivits ovan ansvarar rektorn för förändret av betygs katalogen. Däremot anger inte bestämmelserna vem som skall utfärda intyget.

¹⁵ Se definitioner i avsnitt 1

I svenskundervisning för invandrare skall ett intyg utfärdas om eleven inte nått nivån för betyget Godkänd. I intyget skall anges vad eleven kan i förhållande till kursens mål. Uppgifterna i ett sådant intyg skall antecknas i betygskatalogen. Inte heller här anger bestämmelserna vem som skall utfärda intyget. Läraren skall dock ange innehållet i intyget.

Ansvarsförhållandet för utfärdande av intyg är således inte klart reglerat vare sig inom särvox eller inom svenskundervisning för invandrare. Ansvaret ligger därför på huvudmannen men bör vanligtvis vara delegerat till rektor eller lärare.

Myndighetsutövning som överlämnas till enskild

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning får enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas till enskild endast om det finns stöd för det i lag.

I nuvarande reglering finns sådant stöd i lag angående anordnande av prövning och utfärdande av betyg i 15 kap. 8 § skollagen (1985:1100), som anger att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får medge enskilda att anordna prövning och utfärda betyg enligt de bestämmelser som gäller för det offentliga skolväsendet.

En enskild utbildningsanordnare, Liber Hermods AB, har regeringens tillstånd att anordna prövning och utfärda betyg enligt de bestämmelser som gäller för kommunal vuxenutbildning.¹⁶

När det gäller utbildning på entreprenad finns stöd i skollagen att kommuner får uppdra åt andra att anordna komvux, särvox och sfi¹⁷. Av skolformförordningarna¹⁸ följer att rektorsfunktionen inte får överlämnas. Denna reglering har i praktiken även tolkats som att den myndighetsutövning som

¹⁶ Regeringsbeslut 1991-06-20 Dnr 1639/91.

¹⁷ 11 kap. 6–7 § §, 12 kap. 9–10 § § och 13 kap. 9–10 § § skollagen (1985:1100)

¹⁸ 1 kap. 10 § förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning, 2 kap. 10 § förordningen (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda och 2 § förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare

följer med lärares uppgifter, dvs. betygssättningen, får överlämnas vid entreprenad.

Betyg sätts alltså hos en enskild utbildningsanordnare i de fall kommuner eller landsting har upphandlat utbildningen från den enskilde anordnaren, d.v.s. då kommunen eller landstinget lagt ut utbildningen på entreprenad. Det kommunala huvudmannskapet innebär att kommunens rektor är garanterad för att en rättvis och likvärdig betygssättning sker.

4.1.2 Skolverkets iakttagelser

Statens skolverk (Skolverket) genomförde på regeringens uppdrag en kvalitetsgranskning av utbildning på entreprenad våren 2000¹⁹. Granskningen belyste bl.a. kunskap om betygssystemets konstruktion och utgångspunkter hos s.k. externa utförare inom företrädesvis den gymnasiala vuxenutbildningen. Systemkunskapen, dvs. kunskap om betygssystemet i detta fall, var i flera fall enligt Skolverket otillfredsställande.

Skolverkets kvalitetsgranskning av fristående skolor 2001²⁰ visar på en bristande transparens då det gäller betygskriterier samt att de fristående skolorna arbetade isolerat från andra skolor.

Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd föreslog i sin rapport till regeringen hösten 2000 att kommuner i samband med upphandling av utbildning även skulle kunna delegera delar av rektorsfunktionen. Nämnden ansåg att på detta sätt skulle förutsättningarna öka för att ansvarig rektor skulle kunna säkerställa en rättssäker och likvärdig betygssättning.

¹⁹ Nationella kvalitetsgranskningar 2000, Skolverkets rapport nr 190

²⁰ Betygssättningen i fristående skolor – Nationella kvalitetsgranskningar 2001-2002, Skolverket 2002

4.2 Rektors roll och ansvar

4.2.1 Gällande regelverk

Regleringen av rektorsfunktionen finns i såväl skollag, läroplan som skolformsförordningar.

Enligt skollagen (1985:1100) skall det för ledningen i skolorna finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Dessutom åligger det rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Vidare fastslås att som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.

Enligt läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94²¹, har rektor en rad ansvarsområden, bl.a. att se till att lärare och annan personal får möjligheter till den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt skall kunna utföra sina uppgifter. Rektorsfunktionens ansvar innefattar inte enbart säkerställande av kunskap och kompetens rörande betygssystemets grunder och utgångspunkter utan också administrativa uppgifter och rutiner som t.ex. förande av betygskataloger och kunskap om arkiveringsbestämmelser.

Rektors ansvar i samband med betygssättning och utfärdande av betygsdokument och intyg regleras i skolformsförordningarna²². I dessa sägs särskilt att vid utbildning som genomförs av annan än huvudmannen är det kommunens rektor som är ansvarig för ledningen av utbildningen och att bestämmelserna om rektor alltid avser den rektor inom det offentliga skolväsendet som är ansvarig för ledningen av utbildningen. Vissa kommuner har en särskild s.k. extern rektor som enbart ansvarar för upphandlad utbildning, men i vissa fall är det rektorn för kommunens egen vuxenutbildning som har rektorsansvaret även för den utbildning som genomförs på entreprenad.

²¹ SKOLFS 1994:2

²² Förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning, förordningen (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda och förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare

Betygssättningen är däremot inte rektors uppgift. Denna uppgift ligger på ansvarig lärare. Rektor fastställer dock betyg i en kurs om betygssättningen i denna är beroende av mer än en lärare och dessa inte kan komma överens.

4.2.2 Skolverkets iakttagelser

Skolverkets nationella kvalitetsgranskningar 2000 och Skolverkets inspektionsrapport från juni 2004²³ visar att ansvaret för att utfärda betyg och intyg inte är anpassat till en förändrad vuxenutbildning. Det är i vissa kommuner ofta organisatoriskt oklart vem som är ansvarig rektor för en upphandlad utbildning. Det råder en bristande överensstämmelse mellan vad rektor skall göra enligt författningarna och vad rektor i praktiken kan göra, bl. a. med hänsyn till att resurserna för att utöva rektorsrollen inte sällan är underdimensionerade. Rektorn kan inte i praktiken utöva pedagogiskt ledarskap och ha personalansvar eller "hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan".

Enligt Skolverkets bedömning är en viktig förutsättning för kvalitetssäkring av bedömning och betygssättning att lokala diskussioner mellan skolledning och lärare genomförs systematiskt. Detta sker i relativt liten omfattning i dag enligt de genomförda granskningarna. I den granskning som genomfördes våren 2000 av utbildning på entreprenad i gymnasieskolan och vuxenutbildningen påpekades att kommunerna som ansvariga huvudmän i liten utsträckning initierade sådana diskussioner. Det har vid Skolverkets utbildningsinspektioner under 2003 och 2004 inte framkommit något som motsäger denna bild.

²³ Utbildningsinspektion ur ett nationellt perspektiv. En analys av inspektionsresultat – sammanfattning. Skolverket, augusti 2004

4.3 Lärarnas ansvar för undervisning och betygssättning

4.3.1 Gällande regelverk

Kommuner och landsting är skyldiga att för undervisningen inom det offentliga skolväsendet för vuxna använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva. Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna. Detta gäller även om utbildningen läggs ut på entreprenad.

Behörig att anställas som lärare utan tidsbegränsning inom kommunen eller landstinget är den som har svensk lärarexamen med huvudsaklig inriktning på den undervisning anställningen avser samt den som har utländsk lärarutbildning och har fått ett behörighetsbevis av Högskoleverket. Den som inte är behörig får ändå anställas utan tidsbegränsning om det saknas behöriga sökande till tjänsten och om det finns särskilda skäl samt om den sökande har motsvarande kompetens för den undervisning som anställningen avser och det dessutom finns särskilda skäl att anta att den sökande är lämpad att sköta undervisningen. Annars gäller att anställningen får avse högst ett år i taget. Dessa anställningsregler gäller inte hos en enskild utbildningsanordnare.²⁴

Lärarna är de enda befattningshavarna inom det offentliga skolväsendet som får sätta betyg enligt gällande regelverk. Undantaget är om flera lärare är involverade i bedömningen och inte kan komma överens; då skall rektorn sätta betyget.

²⁴ Skollagen (1985:1100) 2 kap. 3–5 § §, 11 kap. 6 och 7 § §, 12 kap. 9 och 10 § § samt 13 kap. 9 och 10 § §

4.3.2 Skolverkets iakttagelser

Läsåret 2004/05 hade 76 procent av lärarna inom det offentliga skolväsendet för vuxna pedagogisk utbildning. Uppgiften gäller inte de kommunala verksamheter som ligger på entreprenad, utom inom svenskundervisning för invandrare. Det saknas en överblick över formell utbildning²⁵ hos lärare som är anställda hos enskilda utbildningsanordnare och som anlitas av kommunen. Sammanlagt tjänstgjorde närmare 9 300 lärare inom kommunernas vuxenutbildning.

Bristen på lärare med pedagogisk utbildning är störst i storstäderna. I storstadskommunerna har 76 procent av lärarna pedagogisk utbildning medan motsvarande siffra för medelstora städer är 87 procent.

Enligt Skolverkets kvalitetsgranskning år 2000 var andelen lärare med den formella utbildning som skollagen föreskriver lägre hos upphandlade anordnare än hos egna utförare. Enligt flera kommuner har dock flera entreprenörer under senare år ökat sin andel formellt utbildade lärare, inte minst beroende på de krav som kommunerna själva ställer vid sin upphandling.

4.4 Slutsatser

I ett system där betygsrätt kan överlåtas till enskild utbildningsanordnare är det ansvar som handlar om rutiner och krav för att säkerställa likvärdighet och rättsäkerhet viktiga inslag. Om ett sådant överlämnande görs av en kommun är det kommunen som i egenskap av huvudman har detta ansvar.

Det gällande regelverket nämner inte uttryckligen att den myndighetsutövning som följer med lärares uppgifter, dvs. betygssättningen, får överlämnas vid entreprenad. I praktiken har dock regelverket tolkats på så sätt. För att tydliggöra det professionella ansvaret är det viktigt att möjligheten att överlämna lärares myndighetsutövning regleras och tydliggörs i

²⁵ Se definition i avsnitt 1

lag. Det är också viktigt att reglera de formella kraven på den betygssättande läraren för att säkerställa en likvärdig och rättssäker bedömning i utbildningssystemet som helhet.

För närvarande kan kurser inom alla kunskapsområden läggas ut på entreprenad i kommunernas vuxenutbildning. Detta understryker att höga krav bör ställas på likvärdighet och rättssäkerhet i samband med betygssättning. Ett system som gör det möjligt att överlämna lärares myndighetsutövning till enskilda utbildningsanordnare förstärker behovet av att klargöra och reglera lärares ansvar.

Lärollen vid olika former av utbildning är mycket varierande, från en mycket traditionell sådan till handledare och mentor. Oavsett hur lärollen ser ut bör den enskilde ha möjlighet till dokumentation av sina kunskaper i form av betyg eller intyg då en bedömning kan göras av kunskaper och måluppfyllelse.

Professionella samtal mellan lärare och skollädares i bedömnings- och betygsfrågor är ett betydelsefullt instrument för att åstadkomma en likvärdig betygssättning. Det är viktigt att förutsättningar skapas för att sådana samtal kan föras, oavsett huvudman och vem som genomför utbildningen.

5 Tillsyn och kvalitetssäkring

5.1 Nuvarande ansvarsstruktur

I det decentraliserade utbildningssystemet har kommunerna en avgörande roll när det gäller hur utbildningspolitiken förverkligas. I sin egenskap av skolhuvudmän har kommunerna det övergripande ansvaret att säkra kvaliteten i utbildningen. Tillsammans med rektorer, lärare och annan personal har huvudmannen huvudansvaret för organisationen och genomförandet av verksamheten så att de nationella målen för utbildningen nås.

En kommun har ansvar för såväl planering, uppföljning, utvärdering och utveckling av utbildningsverksamheten de ansvarar för som för att själv utöva tillsyn över sin utbildningsverksamhet. Kommunen är skyldig att upprätta en årlig kvalitetsredovisning som skall omfatta all utbildningsverksamhet som kommunen bedriver och ansvarar för.

Staten har, genom Statens skolverk (Skolverket), ett övergripande ansvar för att all utbildning bedrivs enligt gällande regelverk. Skolverket bedöms i nuläget inte ha praktiska möjligheter att i sin inspektion ha resurser att även granska utbildningar på entreprenad eller de entreprenörer från vilka kommunerna har upphandlat, men kan påtala brister i kommunens totala verksamhet.

5.2 Skolverkets tillsyn

En huvuduppgift för Skolverket är att genom utbildningsinspektion granska utbildningens kvalitet och resultat i kommuner och verksamhet samt utöva tillsyn över verksamheten. För att stärka den nationella likvärdigheten omfattar inspektionen både kvalitetsgranskning och tillsyn. Inspektionen sker regelbundet såväl på kommunal nivå som på verksamhetsnivå. Den tillsyn som ingår i utbildningsinspektionen granskar utbildningsverksamheten utifrån de krav som staten ställt upp i författningar. På kommunal nivå fokuseras främst kommunens övergripande ansvar för verksamheten. På verksamhetsnivå står den professionella nivåns uppdrag i centrum.

Under 2004 granskade Skolverket vuxenutbildningen i 34 kommuner. Enligt det nuvarande målet för Skolverkets inspektion av vuxenutbildningen skall varje kommun och dess insatser för att stödja vuxnas lärande omfattas av inspektion vart sjätte år. I begreppet insatser inbegrips verksamheter som genomförs på s.k. entreprenad.

Under 2003 och 2004 har Skolverket byggt upp, utvecklat och kvalitetssäkrat utbildningsinspektionen. År 2005 skall inspektionen vara fullt utbyggd och omfatta 1 000 skolor per år. Enligt Skolverkets årsredovisning för år 2004 svarade utbildningsinspektionen för 42 procent av myndighetens verksamhetskostnader.

5.3 Brister i uppföljning och kvalitetskontroll

Enligt Skolverkets nationella kvalitetsgranskningar 2000 och inspektionsrapport från juni 2004 finns en bristande styrning, uppföljning och kvalitetskontroll av utbildning på entreprenad och utbildning i egen regi. Kommunerna ställer tydliga krav vid upphandlingen men släpper sedan taget och brister i uppföljningen. Många kommuner har utarbetat noggranna

kriterier att använda vid upphandlingsprocessen, men enligt Skolverkets iakttagelser verkar dessa kriterier inte användas vid bedömning av den egna verksamheten eller den som bedrivs av andra utbildningsanordnare.

Skolverkets utbildningsinspektörer konstaterar i rapporten Utbildningsinspektionen 2003 ur ett nationellt perspektiv²⁶ bl.a. att det i de granskade kommunerna fanns en ganska oklar styrning och ledning av vuxenutbildningen. Även kvalitetssäkrings- och förbättringsarbetet behövde utvecklas. Enligt Skolverkets iakttagelser gjordes uppföljningar av de individuella studieplanerna, men några utvärderingar av helheten i utbildningen gjordes inte. Det bristande kvalitetssäkringsarbetet avspeglades också i hur vuxenutbildningen kvalitetssäkrades. En genomgång av de 18 verksamhetsrapporterna som låg till grund för iakttagelserna visar att i åtta fall har en kvalitetsredovisning inte upprättats. Fem vuxenutbildningsenheter hade visserligen gjort en kvalitetsredovisning, men den uppfyllde inte förordningens krav. Endast tre kvalitetsredovisningar bedömdes uppfylla kraven. Någon särskild granskning av upphandlad utbildning och relationen mellan kommunen och anlitate utbildningsföretag har inte gjorts.

Myndigheten för Skolutveckling sammanställde i augusti 2004 kommunernas egna redovisningar av sin vuxenutbildning²⁷. Myndigheten konstaterar i sin rapport att de flesta kommuner kontinuerligt genomför uppföljningar och utvärderingar av genomförd utbildning både på grupp- och individnivå och använder resultaten till förbättringar av verksamheten. I ca hälften av kommunrapporterna saknades dock redogörelser för hur nationella och lokala mål utvärderas. Man fann också att många kommuner utarbetat noggranna kriterier att använda vid upphandling, men att dessa kriterier inte används vid bedömning av den egna verksamheten eller av den som bedrivs av andra

²⁶ Dnr 5-2004: 468

²⁷ Kunskapslyftet – ett lyft för den enskilde och för samhället, Myndigheten för skolutveckling, augusti 2004

kommuner. Ett mindre antal kommuner redovisade att de gör en noggrann avstämning av kriterierna både under och efter genomförd utbildning. Det visade sig också att bedömningsdiskussioner inte sker lokalt i tillräckligt stor omfattning och att i dag saknas en bredare diskussion, vare sig det är kommunen eller ett företag som anordnar utbildningen och sätter betyg.

5.4 Utbildning och betyg utanför den statliga tillsynen

Under avsnitt 3.4 beskrivs bl.a. att flera enskilda utbildningsanordnare ingår skriftliga eller muntliga avtal med kommuner om den del av rektorsfunktionen som avser utfärdande av betyg, för att kunna erbjuda offentliga betyg vid utbildning som upphandlas från någon annan än kommunen, t.ex. länsarbetsnämnd eller försäkringskassa. Representanter från olika kommuner bekräftar att man med hjälp av avtal eller överenskommelser med utbildningsföretag ger dessa möjligheter att erbjuda och genomföra utbildning där betyg utfärdas.

Av naturliga skäl förekommer inte någon extern tillsyn och kvalitetskontroll av den utbildning som motsvarar vuxenutbildning och som genomförs av enskilda utbildningsanordnare efter upphandling av t.ex. länsarbetsnämnden.

5.5 Slutsatser

För närvarande finns kvalitetsbrister i många kommuners upphandling, uppföljning och utvärdering. Även betydelsen av att ansvarig huvudman säkerställer systemkunskap hos de anlidade anordnarna är en kvalitetsfråga, inte minst för att säkerställa rättssäkerhet och likvärdig behandling för den enskilde individen. Det finns även behov av stärkt tillsyn med

tanke på de iakttagelser som gjorts och behov av att säkerställa likvärdighet och kvalitet oberoende av var i landet utbildningen äger rum och vem som anordnar utbildningen. Behovet av insatser på nationell nivå bedöms i första hand kunna täckas genom att Skolverkets utbildningsinspektion blir fullt utbyggd under år 2005. På lokal nivå är en skärpning av kommunernas egna insatser av stor betydelse.

Viktigt är också att gällande regelverk täcker in hela styrkedjan för att på så sätt skapa tydliga gränssnitt mellan olika ansvars- och verksamhetsområden. Detta är inte minst viktigt för att såväl nationell som lokal tillsyn skall ges tydliga förutsättningar i syfte att säkerställa den enskildes rättssäkerhet och för att åstadkomma likvärdighet och kvalitet i utbildningen.

6 Delegering och tillståndsgivning

Arbetsgruppen har valt att föreslå en tvådelad modell, kommunal delegering resp. tillståndsgivning av s.k. betygsrätt, som baseras på utgångspunkterna för det livslånga och livsvida lärandet. En sådan utgångspunkt är att allt lärande skall tillgodoräknas den enskilde och kunna användas såväl i relation till arbetsliv och arbetsmarknad som till utbildningssystemet. Modellen innebär också ett förtydligande av dagens bestämmelser vilket borgar för en högre grad av rättssäkerhet och likvärdighet. Därutöver är bedömningen att modellen täcker in de behov av tydliga och klara regler inom området vuxnas lärande som finns på lokal, regional och nationell nivå.

6.1 Motiv för spridning av betygsrätten

Arbetsgruppens förslag innebär att det blir möjligt för utbildningsföretag att utfärda betyg och intyg. Syftet är att tillgodose behovet av utbildning och betyg som motsvarar den verksamhet som återfinns inom det offentliga skolväsendet för vuxna. Nedan följer ett antal motiv för ett sådant ställningstagande.

Nuvarande lösningar som växt fram på en oreglerad utbildningsmarknad behöver regleras

Det är nödvändigt att reglera de avtalslösningar och överenskommelser som växt fram mellan kommuner och utbildningsanordnare, mellan statliga aktörer och utbildningsanordnare för att betyg skall kunna sättas och utfärdas och som mer eller mindre strider mot gällande bestämmelser. Dessa lösningar har ofta tillkommit för att tillgodose efterfrågan på betygssatt utbildning, men säkerställer inte en likvärdig och rättvis betygssättning. Det är därför viktigt att utforma en modell som tydliggör att betygssättning och betygsutfärdande är myndighetsuppgifter. Det behöver tydliggöras vem som ansvarar för vad i de olika leden, vad som regleras i lag och förordning och vad som kan regleras i avtal och överenskommelser.

Individens rättssäkerhet behöver garanteras

Arbetsgruppens bedömning är att nu förekommande avtal och överenskommelser inte garanterar en rättssäker och likvärdig hantering och bedömning för den enskilde. Bristande systemkunskap hos enskilda utbildningsanordnare och brister i tillsyn, kvalitetssäkring och uppföljning behöver åtgärdas.

Formella hinder som skapar återvändsgränder i utbildningssystemen behöver undanröjas

För att uppfylla utbildningspolitikens mål att skapa förutsättningar för ett livslångt lärande behöver formella hinder och återvändsgränder undanröjas. Det är därför viktigt att allt lärande skall kunna tillgodoräknas den enskilde för att underlätta för den enskilde att stärka sin ställning i arbetslivet och på arbetsmarknaden eller för att söka sig vidare i

utbildningssystemet. I ett målstyrt system skall inte rummet, tiden och formen för lärandet vara utgångspunkten för att formella dokument kan utfärdas eller inte utan i stället den enskildes konstaterade kunskaper och måluppfyllelse.

Om förutsättningar skapas för en rättvis, rättssäker och likvärdig bedömning av kunskaper och måluppfyllelse, bör flera aktörer kunna bidra till ett utbildningssystem som är utformat för att stimulera och stärka ett livslångt lärande.

I detta sammanhang bör det noteras att reglerna för tillträde till grundläggande högskoleutbildning nyligen varit föremål för utredning²⁸. Utgångspunkterna för utredningen var bl.a. att öka direktövergången från gymnasieskolan, premiera elevernas insatser i gymnasieskolan samt minska incitamenten till s.k. konkurrenskomplettering i kommunal vuxenutbildning. Mot den bakgrunden lämnade utredaren förslag som innebär att s.k. utbyteskompletterade betyg inte skall tillgodoräknas vid antagningen till högskolan, med undantag för icke godkända betyg som efter kompletteringen skall tillgodoräknas som högst betyget Godkänd. Utredarens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Förslaget kan komma att få konsekvenser för betyg som erhållits i vuxenutbildningen.

Ett effektivare statligt resursutnyttjande behöver åstadkommas

Det är också viktigt att hitta lösningar som leder till ett effektivare statligt resursutnyttjande. I de avtalslösningar som uppstått mellan utbildningar som tillhör olika politikområden och som har statlig finansiering finns det tendenser att staten dubbelfinansierar vissa verksamheter. Om exempelvis en arbetsmarknadsutbildning genomförs av en anordnare utan betygsrätt får den enskilde kunskaper som sedan prövas i

²⁸ Tre vägar till kunskap, SOU 2004:29

offentlig vuxenutbildning som kommunerna ansvarar för och erhåller statsbidrag för.

6.2 Modellens utformning

Förslaget innebär att upphandling av utbildning där betyg kan sättas och utfärdas alltid åtföljs av ett klarlagt ansvar för betygssättning och utfärdande.

Två parallella system

En förändring av möjligheten att sätta betyg och utfärda betyg och intyg bör ses utifrån två olika behov och problembilder. Det ena gäller då kommunen upphandlar utbildning, det andra då myndigheter, organisationer och företag upphandlar utbildning av enskilda utbildningsanordnare. I det ena fallet finns det behov av att kommunen kan delegera delar av myndighetsutövningen i samband med upphandling och avtalsskrivningar och i det andra av att andra aktörer än kommunerna kan genomföra utbildning där betyg sätts och betyg och intyg utfärdas.

I båda fallen gäller att en enskild fysisk person inte skall kunna upphandla eller beställa utbildning där betyg sätts och betygsdokument utfärdas inom ramen för det offentliga skolväsendet. Den enskilde kan på eget initiativ vända sig till sin hemkommun alternativt få utbildning och betyg genom en myndighets insatser eller en arbetsgivares satsning på kompetensutveckling av sin personal i form av upphandlad uppdragsutbildning.

Kommunen som huvudman

Bestämmelserna behöver ändras för att möjliggöra för kommuner att överlämna viss myndighetsutövning i samband

med entreprenad. Detta innebär att de författningar som reglerar kommunens ansvar för kvalitetssäkring och tillsyn, uppföljning och utvärdering av utbildningsverksamheten i dag behöver tydliggöras.

Kommunerna kan inte ansvara för betygssättning och utfärdande av betyg och intyg för sådana utbildningar där kommunen inte är huvudman och därmed inte heller upphandlat utbildningen eller där utbildningen inte genomförs i form av uppdragsutbildning.

Tillståndsgivning

Det är viktigt att tillgodose den ökande efterfrågan på betygssatt utbildning. För att säkerställa att verksamhetens och utbildningens kvalitet och den studerandes behov av en rättssäker och likvärdig bedömning och hantering krävs tillståndsgivning från berörd nationell tillsynsmyndighet. Myndighetens uppgift blir då att, mot en avgift och utifrån en allsidig kvalitetsbedömning, kunna utfärda ett tidsbegränsat och i innehåll avgränsat tillstånd till enskild utbildningsanordnare som i samband med uppdrag från myndigheter och organisationer kan utfärda betyg och intyg inom utbildningar som motsvarar utbildningar inom det offentliga skolväsendet för vuxna.

Tillämpning

De båda alternativen kan fungera parallellt. Både vid delegering och vid tillståndsgivning skall anordnaren prövas utifrån ett antal utgångspunkter huruvida denne uppfyller de krav som bör ställas för att kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet skall kunna garanteras. För att säkerställa en likvärdig och rättvis bedömning av måluppfyllelse och kunskaper samt betygssättning skall

delegering och tillståndsgivning bygga på att kunskap om betygssystemet i den betygsutfärdande organisationen säkras.

6.3 Betygsrättens innehåll

Betygsättning och provning

Arbetsgruppen föreslår att både betygssättning och provning för betyg skall kunna genomföras av annan än offentlig huvudman. En provning handlar om bedömning av kunskaper och måluppfyllelse och betyget är likvärdigt med betyg som erhållits efter genomförd utbildningsinsats. Provning skall endast kunna avse kurser enligt ingångna avtal och för vilka betygsrätt tilldelats. Provning i samband med erhållen betygsrätt skall endast kunna göras om personen i fråga är deltagare i utbildning för vilken rätten gäller.

Utfärdande av samlat betygsdokument

Rätten att utfärda betyg skall enbart gälla s.k. samlat betygsdokument eller motsvarande dokument som innehåller betyg på kurser som kan ges i det offentliga skolväsendet för vuxna och som genomförts av anordnaren i fråga. Utfärdande av slutbetyg eller motsvarande skall dock, med undantag av påbyggnadsutbildningar, enbart kunna utfärdas av en kommun/landsting och även fortsättningsvis av Nationellt centrum för flexibelt lärande. Orsaken till detta är att ett slutbetyg många gånger bygger på ett flertal dokument och betyg utfärdade vid olika tidpunkter och av flera olika kommuner och utförare. Många gånger är gällande bestämmelser förknippade med övergångsbestämmelser av olika slag vilka i sig kräver en hög grad av kunskap om systemen och kunskap om bakgrunder. Utfärdande av slutbetyg och kunskap om detta

förutsätter också en hög grad av kontinuitet i verksamheten vilket inte alltid kan garanteras i samband med affärsverksamhet.

Utfärdande av slutbetyg för påbyggnadsutbildning

Då det gäller påbyggnadsutbildningar skall slutbetyg också kunna utfärdas genom delegering eller tillståndsgivning till ansvarig anordnare. I detta fall är utbildningen i regel sammanhållen hos en och samma anordnare vilket talar för att i detta fall även slutbetyg skall kunna utfärdas av anordnaren.

Utfärdande av intyg

Officiella intyg skall också kunna utfärdas av anordnarna enligt gällande regelverk för det offentliga skolväsendet för vuxna.

Disciplinära åtgärder i samband med kommunal delegering

Vid kommunal delegering skall även vissa beslut som gäller disciplinära åtgärder enligt lag och förordning kunna delegeras. Det gäller rektors möjlighet att tillfälligt stänga av en deltagare. Detta är motiverat av att underlag för beslut och åtgärder i sådana frågor ur ett rättssäkerhetsperspektiv bör ligga så nära verksamheten och den enskilde som möjligt.

Övrigt

Övriga frågor som tillkommer kommunen genom bestämmelser i lagen, exempelvis behörighetsbedömning, mottagande, antagning och urval skall inte kunna överlämnas till utbildningsanordnaren i samband med kommunal delegering.

6.4 Reglering av lärares och rektors myndighetsutövning

Arbetsgruppens förslag: Möjligheten att överlämna lärares myndighetsutövning i form av betygssättning vid entreprenad tydliggörs i lag samt att lagen reglerar kraven på behörighet och formell utbildning för att lärarens myndighetsutövning skall kunna utföras. Arbetsgruppen föreslår att betyg enbart får sättas av en lärare som uppfyller de behörighetskrav som gäller för att anställas utan tidsbegränsning inom det offentliga skolväsendet.

De krav som ställs på rektorsfunktionen vid utfärdande av betyg och intyg skall i samband med delegering eller tillståndsgivning vara desamma som ställs på rektor hos en kommunal utförare.

Lärares betygssättning

Arbetsgruppen föreslår att möjligheten att överlämna lärares myndighetsutövning i form av bedömning och betygssättning regleras eller tydliggörs i lag samt att lagen reglerar kraven på behörighet för att lärares myndighetsutövning skall kunna utföras. Arbetsgruppen föreslår också att betygssättning enbart får göras av en lärare som uppfyller de krav som ställs i gällande lagstiftning för det offentliga skolväsendet för vuxna. För att en person som har läraruppgifter hos en utbildningsanordnare och som inte uppfyller kraven skall kunna sätta betyg krävs att detta görs tillsammans med en lärare som har formell utbildning för behörighet enligt gällande lagstiftning. Detta är en skärpning av kraven jämfört med nuvarande ordning. Rektor ansvarar för att detta sker.

Rektors ansvar

De krav som ställs på rektorsfunktionens ansvar för utfärdande av betyg och intyg i samband med delegering eller tillståndsgivning skall vara samma krav som ställs på rektor hos en kommunal utförare.

Utbildningsanordnaren skall i övrigt följa de bestämmelser avseende rektor och lärare som gäller enligt författningsregleringen av kommunernas vuxenutbildning i frågor om bedömning, prövning, validering, betygssättning och utfärdande av betyg och intyg.

6.5 Delegering i samband med kommunal upphandling

Arbetsgruppens förslag: Kommuner skall inom ramen för det offentliga skolväsendet kunna delegera den myndighetsutövning som hör samman med lärares betygssättning och rektors betygs- och intygsutfärdande i samband med utbildning på entreprenad.

Delegeringen kan omfatta två nivåer. Den ena handlar om att enbart lärares myndighetsutövning delegeras. Den andra om att även de rektorsuppgifter som berör betygssättning och utfärdande av betyg och intyg delegeras. Rektors möjlighet att tillfälligt stänga av en deltagare skall också kunna delegeras.

Enbart kursbetyg i form av samlat betygsdokument skall kunna utfärdas av enskild anordnare utom då det gäller påbyggnadsutbildningar som ges som en sammanhållen utbildning hos en och samma anordnare. I dessa fall skall även slutbetyg kunna utfärdas vid en delegering. Även betyg i anslutning till prövning skall kunna utfärdas. Prövning skall endast kunna avse kurser enligt ingångna avtal.

Innan delegering görs skall kommunen utifrån ett antal utgångspunkter pröva huruvida anordnaren uppfyller de krav

som bör ställas för att kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet skall kunna garanteras.
--

En delegering med två nivåer

En kommun skall ha möjlighet till delegering då kommunen upphandlar utbildning enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Utgångspunkten är att kommunen enligt nationella styrdokument skall genomföra utbildningar som svarar mot den enskildes behov och förutsättningar. En kommunal utförare har dock inte alltid den kompetens och profil som möjliggör att kommunen i egen regi kan genomföra alla de utbildningar som en medborgare har behov av. Kommunen kan i stället upphandla utbildningen. Många gånger handlar det senare om yrkesinriktade utbildningar.

Som beskrivits ovan kan delegeringen omfatta två nivåer. Den ena nivån avser enbart lärares myndighetsutövning. Den andra avser även de delar av rektorsuppgifterna som rör betygssättning och utfärdande av betyg och intyg. Rektors möjlighet att tillfälligt avstå en deltagare skall också kunna delegeras.

Den andra nivån kan ses som ett alternativ i de fall de upphandlade volymerna är såväl omfattande som mera långvariga. Delegering av betygsutfärdandet blir sannolikt inte aktuellt i samband med upphandling av utbildningsplatser för enstaka personer t.ex. i form av arbetsplatsförlagd utbildning.

Kommunens ansvar som huvudman kvarstår

All delegering från en kommuns sida till en enskild utbildningsanordnare innebär att kommunens ansvar i egenskap av huvudman för utbildningen kvarstår. Detta gäller även i de fall de delar av rektorsfunktionen som rör betygs- och intygsutfärdande samt disciplinära frågor har delegerats i samband med upphandling. Det är således kommunen som

ansvarar för att utbildningen genomförs enligt gällande bestämmelser. Det är också väsentligt att rektorsfunktionen, oavsett om denna delegerats eller inte, ges de förutsättningar som krävs för att den skall kunna säkerställa en rättvis, rättssäker och likvärdig bedömning vid betygssättningen samt för ett rättssäkert agerande i disciplinära frågor i de fall utbildningen sker på entreprenad.

Delegering av enbart lärares betygssättning

Detta alternativ innebär i praktiken ingen förändring i arbets- och ansvarsfördelning mellan kommun och utbildningsanordnare jämfört med nuvarande system. Kommunens rektor skall ansvara för att betyg sätts av, eller i samarbete med, lärare som uppfyller de behörighetskrav som gäller för anställning utan tidsbegränsning inom det offentliga skolväsendet.

Rektorsfunktionen i sin helhet och därmed utfärdande av betygsdokument ligger kvar hos huvudmannen. Likaså ligger det yttersta ansvaret hos huvudmannen vid prövning även om detta i praktiken kan genomföras av en enskild utbildningsanordnare och eventuella betyg sätts hos denne där bedömningen äger rum.

Denna reglering är ett realistiskt alternativ vid upphandling i mindre omfattning t.ex. då enstaka utbildningsplatser upphandlas. Detta kan vara i form av arbetsplatsförlagda och lärlingsliknande modeller förlagd i producerande företag, branschföretag etc. Kommunen ansvarar således för kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet.

Inga ytterligare kostnader tillkommer jämfört med nuvarande system.

Delegering av lärares betygssättning och rektors ansvar för utfärdande av betyg och intyg

Förutom lärares myndighetsutövning i form av betygssättning skall det vara möjligt för huvudmannen att delegera de delar av rektorsuppgifterna som rör betygssättning och betygsutfärdande i samband med upphandling av mera omfattande volymer med viss inriktning. Det innebär att förutom de delar som avser lärares myndighetsutövning kan också delar av rektors myndighetsutövning läggas hos en entreprenör. Alla de uppgifter som läggs hos entreprenören regleras utifrån gällande författningar i ingånget avtal mellan kommunen och anordnaren i samband med upphandlingen.

Reglering av och krav på rektorsfunktionen

De bestämmelser som gäller rektorsrollen och frågor om betygssättning och utfärdande av kursbetyg skall även gälla för rektorsfunktionen hos entreprenören. Styrelsens/nämndens ansvar och uppgifter ligger dock kvar hos kommunen. Den person som hos entreprenören har vissa rektorsuppgifter på delegation från en kommun skall, för att kunna utfärda betyg och intyg, uppvisa kompetens inom utbildningsområdet. Kraven skall vara samma som de krav som ställs på rektor hos en kommunal utförare.

Delegationens innehåll

Förutom de rutiner och det ansvar som är förknippat med betygssättning och betygsutfärdande skall rektors roll i samband med disciplinära frågor kunna delegeras. Arbetsgruppens bedömning är att frågor av den senare arten bör hanteras så nära den aktuella verksamheten som möjligt. Enligt gällande bestämmelser är det dock ansvarig nämnd eller styrelse i

kommunen som fattar de definitiva besluten vilket kvarstår i detta fall. Övriga rektorsuppgifter stannar kvar hos kommunen.

Utgångspunkter för delegationen

Avgörande för den beskrivna delegeringen är att kommunen kan säkerställa att systemkunskap och kvalitet upprätthålls. Kommunen gör i samband med upphandlingen en utvidgad bedömning av kompetens, systemkunskap etc. hos anordnaren både då det gäller lärare och rektor, det senare om nu delar av den funktionen skall delegeras. Utgångspunkten för kommunens prövning bör vara de utgångspunkter som styr den statliga myndighetens tillståndsgivning beskrivna nedan. Kommunernas tillsyn av den enskilde utbildningsanordnaren blir viktiga förutsättningar för att kommunen skall kunna säkerställa kvaliteten i den verksamhet som ligger hos utbildningsanordnaren.

Kommunens ansvar för tillsyn och kvalitetssäkring

Kommunen har det primära tillsynsansvaret. Detta innebär att ansvarig styrelse för utbildningen har ett direktansvar för de delegerade rektorsuppgifterna just i frågor om betygsättning och betygs- och intygsutfärdande samt det som ankommer på rektor i samband med tillfällig avstängning av deltagare. Kommunens relation till entreprenören förändras.

Arbetsgruppens bedömning är att modellen skapar utrymme för en förskjutning av fokus mot en ökad tillsyn och kvalitetssäkring från huvudmannens sida. Förslaget bedöms således ge kommunen förutsättningar att lägga större tyngdpunkt på sitt ansvar för utbildningens kvalitet oavsett om den bedrivs i egen regi eller av olika entreprenörer. Kommunens uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring skall säkerställa att det stöd den studerande ges för sitt lärande samt att de bedömningar som görs avseende resultat och måluppfyllelse är

av god kvalitet och likvärdiga oavsett om verksamheten genomförs i kommunal regi eller inte.

Betygsrätten kan ej användas i andra sammanhang

Betygsrätten som erhållits på detta sätt genom kommunal delegering skall inte kunna användas av utbildningsanordnaren i andra sammanhang än i relation till den delegerande kommunen. Om en utbildningsanordnare fått betygsrätt via en kommunal upphandling och önskar betygsrätt som kan användas på nationell nivå eller i relation till andra beställare får anordnaren söka tillstånd från en nationell tillståndsmyndighet enligt förslaget under avsnitt 6.6.

Kostnader

Inga ytterligare kostnader tillkommer jämfört med nuvarande system. Kraven på tillsyn, granskning och uppföljning finns redan i dag på berörda nivåer inom det offentliga skolväsendet för vuxna.

6.6 Tillståndsgivning av betygsrätt

Arbetsgruppens förslag: Ett tillstånd skall kunna ges en enskild utbildningsanordnare att sätta betyg och utfärda betygsdokument samt intyg genom tillståndsprovning och beslut av tillsynsmyndigheten, för närvarande Statens skolverk. Tillståndet skall avgränsas i omfattning och tidsbegränsas. En utbildningsanordnare, som erhållit ett sådant tillstånd kan, i samband med att myndigheter, organisationer eller företag har anlitat utbildningsanordnaren, utfärda betyg och intyg inom utbildningar som motsvarar det offentliga skolväsendet för vuxna. Detta tillstånd skall enbart gälla intyg samt betyg i kurser i samlat betygsdokument samt vad gäller sammanhållna påbyggnadsutbildningar hos en och samma anordnare även slutbetyg. Betygsättning genom provning skall också kunna genomföras och skall då avse kurser enligt tillstånd och studerande som redan deltar i sådan utbildning hos utbildningsanordnaren som tillståndet avser.

Ansvar för tillståndsgivningen

Tillståndsgivningen bör ligga på ansvarig tillsynsmyndighet, för närvarande Statens skolverk, som i det följande kallas tillståndsmyndigheten. Utgångspunkter skall vara de motiv och förutsättningar som redovisas ovan under avsnitt 6.1 ovan samt de resonemang som förs nedan.

Ansökan och myndighetens provning

Ansökan om betygsrätt skall avse en viss angiven utbildning. Utbildningen beskrivs med hjälp av nationella kursplaner och kan gälla grundläggande och gymnasial vuxenutbildning, påbyggnadsutbildning samt svenskundervisning för invandrare och vuxenutbildning för utvecklingsstörda. Dessutom bör

tillståndet kunna omfatta orienteringskurser i kommunal vuxenutbildning. Av ansökan och därmed beslutet skall framgå för vilken organisatorisk enhet och nivå hos anordnaren tillståndet skall gälla. Tillståndsmyndigheten prövar ansökan utifrån ett antal utgångspunkter (närmare beskrivna nedan) och kan bevilja tillstånd avseende en viss inriktning uttryckt i kursplaner eller motsvarande. Tillståndsmyndigheten kan välja att inhämta yttrande från berörda kommuner. Myndighetens beslut skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Tillståndets omfattning i tid

Tillståndet bör omfatta en treårsperiod. Arbetsgruppen bedömer att ett tidsbegränsat tillstånd är viktigt inte minst utifrån ett kvalitetsperspektiv. De snabba förändringar som kännetecknar företagandet i dag innebär att de kvalitativa förutsättningarna snabbt kan förändras. En förlängning efter en treårsperiod skall grundas på en ny ansökan och sammanhängande bedömning.

Finansiering

Tillståndsmyndigheten får ta ut en avgift i samband med ansökan om betygsrätt. Arbetsgruppens bedömning är att denna skall vara av sådan storleksordning att den täcker kostnaderna för tillståndsprövningen och en genomförd tillsyn under den beviljade tillståndsperioden. Avgiften fastställs av tillståndsmyndigheten i samråd med Ekonomistyrningsverket.

Tillsyn

Förutsättningen för att erhålla tillstånd är att utbildningsanordnaren ställs under tillståndsmyndighetens

tillsyn och granskning av den verksamhet för vilken man fått tillstånd.

Riktad tillsyn skall kunna genomföras på myndighetens eget initiativ och på förekommen anledning. Ett tillstånd skall kunna återkallas om det visar sig att utbildningsanordnaren inte uppfyller de krav som ställs på verksamheten eller om den verksamhet som bedrivs inte överensstämmer med de förhållanden som beskrevs i samband med ansökan.

Tillståndets användning

Den utbildning som anordnaren har fått betygsgätt för kan genomföras på uppdrag av kommun, landsting, länsarbetsnämnder, försäkringskassor, kriminalvårdsstyrelsen med flera myndigheter. Dessutom kan företag och organisationer köpa utbildning av dessa utbildningsanordnare. Detta innebär att företag och organisationer inom ramen för sin personalutbildning kan upphandla betygssatt utbildning. Däremot skall det inte vara möjligt för en enskild person att upphandla betygssatt utbildning. De delar av ansvaret som inte regleras i bestämmelser regleras i avtal mellan beställaren och anordnaren.

6.7 Utgångspunkter för tillståndsgivning

Arbetsgruppens förslag: Innan tillstånd ges skall tillsynsmyndigheten utifrån ett antal utgångspunkter pröva huruvida anordnaren uppfyller de krav som bör ställas för att kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet skall kunna garanteras. Myndigheten skall föreskriva om ytterligare villkor.

I detta avsnitt beskrivs och anges de utgångspunkter som bör ligga till grund för den bedömning som görs vid tillståndsprovningen. Tillståndsmyndigheten skall ges i uppdrag

att slutgiltigt utforma kriterier som utgår från de beskrivna utgångspunkterna samt skall ges möjlighet att utfärda närmare föreskrifter för att säkerställa kvalitet, likvärdighet och rättvisa.

Verksamhet, pedagogik och värdegrund

Den värdegrund och de allmänna mål som kommer till uttryck i lag, förordning och läroplan är grundläggande för vårt samhälle och för det svenska utbildningssystemet. Anordnaren skall kunna ange hur de krav som sammantaget ställs för att kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet i sådana avseenden skall kunna garanteras eller kommer att uppfyllas.

De studerande skall ha inflytande över och möjlighet att ta ansvar för sitt lärande och sin utbildning och studiesituation. De förhållningssätt som skall präglå vårt arbetsliv skall även känneteckna den arbetsplats och den situation som lärande och utbildning utgör.

För att säkerställa likvärdighet i bedömning och betygssättning och för att uppnå överensstämmelse i bedömningsgrunderna är rektorssamarbete och strategiska pedagogiska samtal mellan professionella av stor betydelse. Detta tillsammans med regelbunden kompetensutveckling av personalen avseende bedömning och betygssättning, kunskaps- och inläringssyn utgör en viktig förutsättning för kvalitet och likvärdighet.

Ledning och personal

Verksamhetens ledning

En allmän kunskap om utbildningsväsendet och dess utgångspunkter skall finnas hos företagsledning, styrelse eller motsvarande.

Rektor

För ledning av den verksamhet som betygsrätten avser skall det finnas en rektor. Som rektor får bara den utses som genom utbildning och erfarenhet har kunskap i pedagogiska frågor. Närhet mellan den organisatoriska nivå där rektor befinner sig och den plats där utbildningen genomförs eller där t.ex. stödfunktionerna för distansutbildning befinner sig, är en viktig utgångspunkt för att rektorn skall ha förutsättningar för att säkerställa kvalitet, likvärdighet och därmed systemkunskap i verksamheten.

Lärare

För undervisning skall det ställas krav på lärares behörighet och kompetens. Finns det inte tillgång till behöriga lärare skall utbildningsanordnaren kunna använda sig av lärare som har kompetens för att kunna genomföra uppdraget. Vid betygssättning skall det dock finnas tillgång till behörig lärare eftersom enbart behörig lärare skall ha rätt att sätta betyg. Om tjänstgörande lärare inte har formell behörighet skall denne sätta betyg i samarbete med en lärare som har formell utbildning för behörighet enligt gällande lagstiftning. Rektor ansvarar för att detta sker.

Ekonomi och praktiska förutsättningar

Ekonomi

En bedömning skall göras beträffande den ekonomiska och organisatoriska stabiliteten för att säkerställa att det i möjligaste mån finns förutsättningar för en varaktighet i utbildningsverksamheten under tillståndsperiodens längd.

Lokaler och utrustning

En förutsättning för tillstånd skall vara att det finns tillgång till ändamålsenliga lokaler och utrustning, t.ex. för distansundervisning, samt till övriga fysiska förutsättningar för utbildningens genomförande.

Kvalitetsarbete

Utbildningsanordnaren skall tillämpa ett kvalitetssäkringssystem samt systematiskt planera, följa upp och utvärdera sin verksamhet för att på så sätt säkerställa att utbildningens mål uppfylls och att de studerandes rättssäkerhet tillgodoses.

Studerandestöd

Utbildningsanordnaren skall stödja den enskilde i lärandet samt följa kunskapsutvecklingen samt kontinuerligt informera den enskilde om hennes eller hans kunskapsutveckling och måluppfyllelse.

Administrativa rutiner

Kunskap hos utbildningsanordnaren om de administrativa system som rör den studerandes rättssäkerhet är en viktig förutsättning. Det skall finnas förutsättningar för att ansvar kan tas för rutiner kring förande och arkivering av betyg och betygs kataloger samt för inrapportering av statistik till ansvarig uppföljningsmyndighet. Om verksamheten för vilken tillstånd givits upphör skall betygsdokument översändas till tillståndsmyndigheten.

Studerande, kommuner, myndigheter och andra skall ha möjlighet att få ta del av uppgifter om betyg och intyg hos utbildningsanordnaren.

6.8 Kommunal upphandling från enskild utbildningsanordnare som fått tillstånd

I de fall kommunen upphandlar utbildning på entreprenad från en utbildningsanordnare som fått tillstånd överlämnas kommunens ansvar för betygsutfärdande i och med upphandlingen om inget annat avtalas. Kommunen skall dock kunna välja att ha kvar betygsutfärdandet. Ansvaret för och genomförandet av tillsyn och kvalitetssäkring då det gäller betygsutfärdandet regleras i de avtal som sluts mellan kommunen som beställare och utbildningsanordnaren som utförare.

Kommunen behåller dock huvudmannskapet för utbildningen och därmed kvarstår alltid kommunens ansvar att säkerställa kvalitet, likvärdighet och rättsäkerhet för upphandlad utbildning dels i form av löpande tillsyn samt i samband med upphandling. Mottagande, eventuellt urval och antagning av sökande skall inte kunna överlämnas i samband med utbildning på entreprenad.

Uppdraget

Delegering av myndighetsutövning inom det offentliga skolväsendet för vuxna

Bakgrund och förutsättningar

I departementsskrivelsen *Validering m m – fortsatt utveckling av vuxnas lärande* (Ds 2003:23) aviserades en översyn av frågan om certifiering av utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen avseende myndighetsutövning. Certifieringen skulle utgöra grund för delegeringen av rätten att utfärda betyg och intyg, lärarnas betygssättning och hela eller delar av rektorsfunktionen enligt gällande styrdokument.

En viktig utgångspunkt för samhällets insatser för vuxnas lärande är att den enskildas önskemål i hög grad ska vara styrande (prop. 2000/01:72). Ett av målen för satsningen på kunskapslyftet var att öka flexibiliteten i vuxenutbildningen bl. a. genom att kommunerna skulle anlita olika utbildningsanordnare. Idag genomförs ca en femtedel av den gymnasiala vuxenutbildningen och drygt en tredjedel av svenskundervisningen för invandrare som entreprenader. De nya aktörerna har bidragit till breddning och förnyelse av utbildningen såväl innehållsmässigt och pedagogiskt. Det finns

dock spänningar mellan å ena sidan kommunerna, som både är beställare och utförare, och å den andra utbildningsföretagen. Skolverkets inspektörer har vid sina kvalitetsgranskningar bl. a. iakttagit en bristande systemkunskap i fråga om betygssättningen inom utbildningsföretagen.

Utöver kommunerna har utbildningsföretaget Liber/Hermods genom regeringsbeslut 1986 och 1991 (Dnr 1639/91) medgivits rätt att utfärda betyg enligt bestämmelserna för den kommunala vuxenutbildningen. Lernia AB hemställde 2002 i skrivelse (Dnr U2002/2168/SV) att regeringen skulle ge företaget motsvarande rättigheter mot att detta underställde sig Skolverkets tillsyn mm.

Uppdraget

Arbetsgruppen skall pröva hur en delegering av rätten till myndighetsutövning vid entreprenader inom vuxenutbildning kan utformas. Det är därvid viktigt att beakta såväl att verksamhetens och myndighetsutövningens kvalitet kan säkerställas som att de övergripande målen ifråga om utbildningens likvärdighet och deltagarnas rättssäkerhet tillgodoses. Till myndighetsutövning räknas i detta sammanhang rätten att utfärda betyg och intyg, lärarnas betygssättning och hela eller delar av rektorsfunktionen enligt gällande styrdokument.

Arbetsgruppen skall:

- belysa delegeringens omfattning, tidsperiod och ändamål och till vilka en delegering skall kunna göras,
- klargöra i vilket sammanhang en delegering bör få användas,
- analysera behovet av kriterier för delegering av myndighetsutövning,
- analysera ansvars- och arbetsfördelning i en delegeringsstruktur vad gäller prövning, beslut, kvalitetssäkring och tillsyn
- undersöka möjliga sanktioner.

Arbetsgruppen skall också lämna erforderliga författningsförslag.

Arbetet skall ske i samverkan med Utredningen om entreprenader i gymnasieskolan (Dir 2004:4).

Uppdraget skall redovisas senast den 13 juni 2005.